民國叢書

第一編

·24·

政治·法律·軍事類

比較政治制度

劉迺誠著

上海書店

比較政治制度

第一卷

劉迺誠著

導言

本國大學內所授比較政府，或稱比較政治制度一科，在學程表中每週所佔時間，有四小時之多；所及國家，大低概括英法美德義俄瑞士日本等國，這當然是研究政治學的人所必須了解的幾種政治制度。但是國內大學各系所開學程既屬有限，授課人員又須擔任多種學程，八個國家大都是一人擔任，加以沒有適當的包羅萬象的教本，教學雙方所感受的困難，是不可避免的，計有三種原因：（一）吾人若欲澈底了解這些國家的制度，必須要能參考原文書籍，換句話說，至少須能通曉英法德三國文字，這自然是國內一般大學生所做不到的。（二）研究比較政府，不但有語言困難，而材料亦至為繁多。假使吾人對於一個國家，選擇三四種重要書籍，（三四種實際是不夠的）研究八個國家至少要讀二十幾本，國內大學課程過多，一門功課有這樣多的參考書，不是一般大學生所能勝任的。（三）到了現在，除去 Munro, Ogg, 和 Lowell 所著的幾本書，會羅列上述六七國以外，在任何文字中，尋不出一本書綜述上述八國政治制度。既然沒有一種可靠的教本，教授方法，遂成問題，若全恃筆記，則進行太緩，不採筆記辦法，則所習必乏系統，甚至毫無所得。教過這一班書的人，定能體會這種困難。

Prof. Munro最近所修正的 Governments of Europe 一書，是比較政府中比較好的一本書，但其缺點

過多，未可採爲教本。(一)該書側重英國，就在編述英國這一篇，也有狠多缺點。他對於英國各種制度，敘述頗嫌繁冗和雜亂，大概寫的時候沒有固定計劃，印的時候把各節雜湊起來，以爲能成爲一本有系統的書籍，熟知有大謬不然者。他有時把不重要的事實描寫得狠詳盡，對於數種重要的制度，以及牠們中間的關係，或則言之不切實，或則竟付闕如。例如他對於各國地方政府，所述既不詳切，對於中央政府和地方政府兩間之關係，竟未作有系統的說明。(三)除法國尚有相當篇幅外，德義俄瑞等國則僅有二三節不等，至多祇能算一種大綱，當然不能用爲教本。而且這本書的缺點，尚不只這兩種，(參看下段)所以我們對於他不滿意，不是吹毛求疵的性質。

我們既然無法採得適當教本，就不能不反求諸己了。當然這個責任是重大的，這種工作是繁難的，不過我們祇要有研究的精神並肯作切實的工夫，不難得正確的敘述。倘使我們的敘述可以供別人的參考，或者別人可以作進一步的改進，也就是一種貢獻了。根據過去兩年的經驗，我們以爲要想寫一部比較滿意的教本(比較政府)必須注意下列各點，著者寫這一部書的時候，也就把牠們懸爲目標。當然這幾點是否值得注意，還要教學諸君來考量。

(一)對於各國所分各章，應大致相同，使讀者讀後，便於自行比較。在第一卷三國中，除美國爲聯邦政府，州政府必須另成一章外，大抵皆可分爲政治背景中央政府和地方政府三章。除有特殊情形外，各章所及重要論點，亦應大致相同。

（二）在描寫三國之中央機關時，其次序不必一致，因爲各國制度是不一致的。例如英國國王是久於其位的，首相由國王委任組閣，國會由人民所推選。因爲國王和部長比較接近，而內閣又是國王和國會之中間機關，所以我們先述國王，依次以及內閣和國會。法國選民推選參衆兩院議員，兩院合推總統，總統委任部長。所以我們首先描寫國會，因其他機關直接間接均由國會所成立；然後依次述及總統和部長。美國爲實行分權和衡制之聯邦國家，執行首領和立法機關分別由總統選舉人和選民所產生，沒有連帶的關係。且美國既爲總統制的國家，總統的權力至爲顯赫，所以我們先敘述總統，而後及國會。由此可知我們敘述上次序之不同，是想用不同的次序，來表現制度的性質之不同，希望可以間接協助讀者，使能了解並能記憶各種機關如何產生。

（三）除憲法司法殖民地各節，因屬專門範圍，並多分門授習，故所述至簡。其他各節之長短，大抵根據其比較的重要，以及可參考之材料的分量，以免輕重失據之弊。

（四）各國所佔篇幅，不可過於懸殊。我們的計劃，敘述任何一國，以十萬字爲最多，以六萬字爲最少。過多則失之冗複，甚至導成雜亂狀態；過少則失之疎略，甚至遺漏重要事實。若以篇幅過短，則讀者可以參考他種書籍，敎者亦可於書外補充。

（五）多數著作每以地方政府無足輕重，未予以應有之篇幅，或則發揮不甚詳盡，或則敘述過於雜亂，不能使讀者得着一種有系統的概念，這當然是一種缺點。須知地方政府既爲整個系統中之一部分，而又關係公民之

日常生活，究應作充實的敘述。又各國首部政府多有特殊地位，亦應另節敘述。

（六）多數書籍之最大缺點，在盡量敘述各種制度，而不注意各種制度間之關係，對於中央政府和地方政府兩間之關係，大抵缺乏有系統的說明。著者有鑒及此，故於各國政府之末，特成一節說明之。

以上所述各點，是多數研究政府的書籍上之缺點，就是我們要矯正的。當然，實行這種矯正工作，至少要多參考幾本書，方能着手，並且在有些方面，還要應用個人的判斷。例如中央政府和地方政府兩方面的關係，祇有 Ashley 在一九〇六年著過一本書，到現在當然太舊了，他一九二〇年的修正版在國內是無法尋得的。所以寫這幾節的時候，不但要從多數書本上尋求雙方關係的運行上之事實，並要推求其重要特點，使讀者可以一目了然。再者各國材料至為紛繁，欲將整個系統用六萬至十萬字以充分敘述之，不特材料上須求凝煉，語句上亦須避免冗複。我們對於上述各種缺點，自然竭力避免，不過弱點還是很多，分章分節方面，尚待設法改進；而遺漏錯誤之處，尤賴教學諸君與以匡正。

本書的全部計劃，擬分三卷，第一卷研究英法美三國；第二卷敘述德義俄三國；第三卷則描寫中日兩國政府，同時討論政府上少數重要問題，各卷自二十萬以至三十萬字不等。除第一卷業經完成外，第二卷亦可在最近將來修正完畢，第三卷則須待至一年以後了。

一九三四年五月二十日草於珞珈山

目次

第一編　英國政治制度……一
第一章　英國政治制度之歷史的背景……一
第二章　中央政府……一五
第一節　英國憲法之性質……一五
第二節　國王……一八
第三節　國王與內閣……二四
第四節　樞密院……二七
第五節　政府與內閣……三〇
第六節　行政部與行政機關……四二

第七節　文官職務……五三
第八節　選舉權與選舉……六三
第九節　政黨之興起……七一
第十節　衆議院……八七
第十一節　立法程序……九六
第十二節　內閣與國會之關係……一〇三
第十三節　上議院或稱貴族院……一〇八
第十四節　法律與法庭……一一五
第十五節　英帝國……一二〇
第三章　地方政府……一三五
第一節　各級地方政府……一三五
第二節　倫敦……一四七
第三節　中央政府與地方政府之關係……一五五

第二編　法國政治制度

第二編　法國政治制度……一六三
第一章　法國政治制度之歷史的背景和憲政之演進……一六三
第二章　法國中央政府……一七三
第一節　選舉權與選舉……一七三
第二節　法國政黨……一七八
第三節　國會（衆議院）……一九二
第四節　立法程序……一九九
第五節　參議院……二〇七
第六節　總統……二一四
第七節　部長和行政……二二〇
第八節　司法……二三〇

第九節　法國殖民地……二四一
第三章　法國地方政府……二四九
第一節　地方政府……二四九
第二節　巴黎……二六三
第三節　中央政府與市區政府之關係……二七一
第三編　美國政治制度……二七七
第一章　美國政治制度之歷史的背景……二七七
第二章　美國聯邦政府……二九一
第一節　公民與公民權利……二九一
第二節　總統的提名和選舉……二九九

第三節　總統之職權……三〇七
第四節　內閣……三一八
第五節　國會（參議院）……三二八
第六節　衆議院……三三七
第七節　國會之普通權力……三四五
第八節　聯邦司法……三五三
第九節　合衆國以外之疆域政府……三六〇
第十節　政黨……三六八

第三章　美國州政府……三七三

第一節　各州在合衆國內之地位……三七三
第二節　州憲法……三八〇
第三節　州立法機關……三八四
第四節　州長……三九二

第五節　州內各部行政……四〇〇
第六節　州法院……四〇五
第四章　地方政府……四一一
第一節　地方政府之演進……四一一
第二節　地方政府……四一六
第三節　美國市制之沿革和現代市政府之合法地位……四一八
第四節　美國市政府之各種形式……四三三
第五節　哥侖比亞區域……四四三
第六節　地方政府和州政府之關係……四四五

比較政治制度

第一章　英國政治制度之歷史的背景

在新舊石器時代，居英境之野蠻人頸長而細，髮黑而鬈，此種民族現今西班牙尚有之，愛爾蘭及威爾斯之黑小種族，或即其苗裔也。後 Celts 渡海來英，征服黑小長頭之土人，並與雜居，（Celts 為 Aryan 族之一枝，Aryan 族蔓延全歐，並及印度與波斯。）英國有史時期自此始。Phœnicians 由水道曾往通商，藉以購錫，後百年希臘人由陸道從馬賽前往貿易，是時英國三島稱為 Britania。

在希臘人往英後三百年，羅馬大將 Julius Cæsar（耶穌生前55及54年）率兵來征，戰敗島人，佔有南英。斯時北中二部人民雖極愚頑，而南英居民已有相當文明。羅馬人治理南英約三四百年，逐野蠻好鬥之 Picts 及 Scots 於北部，訂較優的法律，建城市，築堅實道路，開闢林地，種植穀類，發展商業。斯時耶教教士來，人民信教，而文明大進。至四〇一年羅馬軍隊一部分歸國攻擊野蠻民族，至四一〇年全部退出英境。退後其政治制度亦即消滅。

自羅馬人離去之前，早有 Teutons 來擾英國海岸，（亦為 Aryan 族之一支）來者總計三族（Saxons,

Jutes 及 Angles）二百年後此三族佔有英島之半，英國土著被迫西退，此數族佔據七大區域，互相戰伐，強者兼併弱者，至九世紀時，Wessex 王勢力最盛，成立英吉利王國。

撒克孫國王雖爲世襲制，但智人會議（Witan）可廢棄國王之長子，甚或另選皇室以外之人爲國王。國王在戰爭時期統率人民作戰，若得智人會議之同意，可以訂立刑罰和法律，並任宗族會議之主席。

智人會議爲國王之（Great Council）顧問機關，其實際組織和權力不可稽考；但有多種效用，殆無疑義。國王懦弱，智人會議始有治權。議會之人數不定，通常包含皇室主要官吏，主教，郡長，和國內重要人員，國王得隨時招集之。當時無固定國都，可以隨地招集，由國王主席。以理論言，智人會議之職權，在通過新法律，訂立條約和盟約，通過賦稅，整理宗教等項事宜。實際言之，其權力與國王之權力，適成反比例。智人會議既無選任代表，故不爲代表機關，不過當時以之爲代表社會輿論，並可以制止國王之專制。

在撒克孫時代，人民大都以耕種爲業，集居於鄉村（villagee）。集村而爲鎭（townchips），各鎭有鎭民大會（town nueting），並有選任官員，主持全鎭事務。集鎭而爲邑（hundred 稱爲百家村或稱小邑）各邑有邑議會，由邑長和各鎭所派代表四人組織之。最高級地方政府爲郡（shire）有郡議會，最初一切自由公民均得爲郡議會議員，後則議會中僅有大地主，教士，邑長和各鎭代表，每年開會兩次，由郡長（aldorman）主席，郡長則由國王任命之。統言之，撒克孫地方政府系統，在英國有三種影響：（一）全國一致，（二）地方區域形成系統，（三）

至少在理論上，郡邑政府之組織，根據代表原則。

後丹麥人來攻，連敗英軍，丹王兼為瑙威及英國之王。至一〇四二年，Norman 勢力興起，瑙曼人乃丹麥人之一支，由 Scandinavia 遷入法國。丹麥人與英人通婚，瑙曼人則與法人通婚。丹太子皆不肖之徒，英人選瑙曼太子 Edward 為王，王信教甚深，英人稱之為 Edward the Confessor 信徒愛德沃，愛德沃臨終時（一〇六六年）薦大臣 Harold 為王，Witan 選任之。是時 Duke of Normandy 要求皇位，率兵來攻，大敗 Harold，驅兵入倫敦，Witan 選之為王，史稱為 William the Conqueror 戰勝者威廉。

瑙曼人到英時，並未根本鏟除原有地方政府系統，僅少少變更之，另行採取少許瑙曼制度而已。威廉希望博得英人之好感，容許英人保留其舊有法律制度和習俗，一切設施和變更以能維持皇權為標準，故撒克孫和瑙曼之政治意念和制度，可以併存。

瑙曼時代對於英國憲法的進展，有數種重要影響：（一）瑙曼王竭力削減撒克孫貴族之權力，國王之權力因以增大。（二）沒收大地產，土地歸之國王，分賜於采臣。（三）國王自為教堂首領，行使任命主教之權。（四）至是郡長由國王任命，並向國王負責，此輩實施國王之意志，維持治安，並替皇室征收賦稅。（五）威廉以後之國王，委任多數皇室法官，巡視各郡，聽審案件，施行同一法律，而司法統一。

在瑙曼國王時代，舊『智人會議』變為 magnum concilium 或稱為 Great council 大議會，此會由國王

招集皇室官吏和國內要人組織之，其效用與前代智人會議大致相同，因國王之勢力甚大，而議員又多爲其采臣，所以大議會之權力甚小。大議會爲國王之高級法院和顧問機關，國王於訂立法律和征收租稅時，則徵詢其意見。不過皇室的財源，大都得之於采金，采金可以自由徵收，不須大議會之同意。瑙曼王大都爲大地主，亦爲最富，雖無固定稅收，亦足以支付一切國用。

此外尙有 curia regis、或稱爲 little council 小議會，大小議會之區別，言人人殊，大概大議會爲定期會議，每年至多三次。至於皇室官吏，常在國王左右，隨時可以組爲行政會議，或行政法院，此類集會則稱爲小議會。由此可知大小議會爲同一機關，不過爲全體會議和局部會議之區別而已。或以今日之英國國會，脫胎於瑙曼時代之大議會，今日之樞密院財政部和高級法院，則由瑙曼時代之小議會分化而成。

以後數代國王大底壓迫人民，亨利一世(Henry I)於一一〇〇年臨朝，欲得人民歡心，發自由憲章 (Charter of liberties)。斯提番 (Stephen)即位，於行獵時被刺身死。亨利二世(Henry II)幼子約翰 (John) 主政，殘暴，民不堪命，諸男爵與人民聯合，並得教士與法官之贊助，強迫約翰承認在亨利 Henry 所頒佈之自由憲章中人民所得之權利。約翰欲用兵，諸男爵已預有準備，更得人民之助，逼約翰簽英國之著名大憲章 (Magna Carta 亦稱 (Great charter)。除他項條件外，此憲章規定人民有受同等人審判之權；國王不得任意處分人民；國王在未得諸男爵及主教同意之前，不得征稅。

研究英國政治之人，每以大憲章爲英國歷史上最重要之文件，所言雖屬事實，但吾人究應了解下列各點：（一）大憲章代表封建時代之意念和習慣，淵源於撒克孫時代，既非新法典，亦非創造新的政府計劃，初不過對於國王銳加得和約翰之暴政，提出一種救濟辦法而已。（二）憲章中所要求之各種權利，並未闡發任何新理論，在歐陸各國中早經成爲法律矣。（三）此項憲法，並非由人民取之於國王，乃由少數男爵所擬成，側重貴族之權利者爲多。

當然大憲章亦有其重要之原因：（一）當時英國暴君迭出，蹂躪社會習慣和法律，而不少顧忌；自有憲章以後，舉國維持法律高於國王之觀念，國王不敢任意違犯法律。（二）憲章中除載明貴族之權利外，亦曾注意地方之自由和人民之權利。（三）大憲章變爲國家自由之基礎和保障，後代國王多追認之，並已變爲近代英國憲法中之重要部分。

約翰死後，其子亨利三世(Henry III) 年方九歲，大主教蘭統(Langton)及高等裁判官 Hubert de Burgh 代行政事，至二十歲時，自行職權，仍由大臣輔之，是爲樞密院 (Privy Council) 之始。後大主教死，高等裁判官見逐，亨利(Henry)自行攝政。因后爲法人，而將主要位置及重要城堡，統予左右法人。復驕奢異常，並對法用兵，冀以恢復其父在法所失之土地，故每年須向貴族及主教索取大宗款項，彼輩於議會中許給之，自此始有國會 Parliament 之名，淵源於法文 Parler，即發言之意。Henry 屢欲增征新稅，爲衆男爵所不滿，國戚 Simon de Mo-

ntfort 西門莽福率衆男爵討伐之，王及太子被捕。西門 (Simon) 攝政一年，令每市選代議士二人，與男爵及教士同出席國會，至是平民乃有代表發言，近代著作家有以西門爲英國近代國會之創造人。

後太子 Edward 逃出，人民擁戴之，出師討 Simon，克而殺之。Henry 死後，Edward 臨朝，修改土地法，改組法庭。是時盜匪蜂起，更訂立法律，使人民皆有執武器勦匪之義務。更於一二八五年，飭各郡任命 Keeper of the Peace 一名，使罪犯得以依法懲治，此爲 Justice of the Peace 及 County Magistrate 之始。

時國內正事改革，Edward 在 Wales 用兵，克服之，與人民以較好法律。一二八四年，其子 Edward 生於 Wales，封爲 Prince of Wales，自此國王之長子，皆得此名號。

對威戰爭，耗金至鉅，使國會益增其重要。其始也僅地主納稅，是時國內漸富，城民以及他項人民亦納財產稅，惟征收此項稅款，殊非易事。Edward I 需款時，採取 Simon 之計劃，招集郡選代議士與公民，使人民供給之，至是 Saxon 公民選舉之原則，重行恢復。由國王所招集之第一次完全國會，亦稱模範國會 (model parliament)，始於一二九五年，貴族平民和教士同一議院。以後教士退去，另組議會，稱爲教士會議 (Convocation)。按國會在 Henry 時代，不過一貴族與教士之聯席會議，至 Edward II 時代，表全國，並握有財政權。至 Edward III 時代，貴族與平民分院，後平民之勢力大增，國王未得人民同意，不能征稅。

Henry IV 繼 Richard II 爲王，其子 Henry V 即位，英國興盛，頗爲人民所擁戴。即位之第一年，與

國會約，凡國會之請求書或議案國王不得修改之，僅可拒絕之，或接受之，若接受之，則如國會所通過者而成法律。

Henry V 優柔寡斷，並有瘋疾，政治落入貴族之手，貴族互鬨不已，釀成玫瑰花 (War of the Roses) 之戰，是卽 Lancastrians（皇后派）與 Yorkists 之爭，皇后派以紅玫瑰花爲標記，Yorkists 以白玫瑰花爲標記，兩派互有勝負，最後 Yorkists 戰勝。

玫瑰花戰爭結束後，Henry VII 卽位時，已中世紀矣。在此時代內，男爵爲平民之貴族，教士爲宗教之貴族，二派勢力甚大。但玫瑰花戰爭消滅舊有貴族甚衆，國王獲利甚厚，而教士亦不復擔任重要位置。紳士及中產階級逐漸富有，其地位亦漸逐重要，但旣失去舊有領袖（男爵），復不能通力合作，故政治上無若何權勢。因是國王坐大，有專斷的權力，國會在 Tudor 朝代帝后時期，影響甚小。

到 Stuart 朝代，第一任皇帝爲 James I（一六〇三年），彼以帝王之治理天下，賦有神權 (divine right)，欲施行專斷權力，壓迫國會，並欲廢棄之。後因對愛戰爭，需款孔急，未得國會許可，自由征收貨物稅，國會怨之。至一六一一年，招集第二次會議，但國會決定在非法征稅未取消前，不允助以款項，James 固執己見，在國會未通過任何法律前，下令解散之。後因百年戰爭 (Hundred years War) 出現，復招集國會，然終其身國會與國王之衝突甚烈，後一代尤甚。

Charles I 於一六二五年卽位，亦抱定「神權」思想，招集前一二兩次國會時，以與其意見衝突，而解散之。

招集第三次國會時，下議院擬權利呈文(Petition of Right)，主張下列數點：(一)在未得國會同意前，不得借款。(二)無故不得監禁自由公民。(三)軍隊不得指住私宅。王急欲得款，勉強批准之，得款後，隨令國會延會，並繼續征收噸稅(tonnage)及磅稅(poundage)每磅抽十二本，不付稅者貨物充公。至一六二九年，國會重行開會，爭議大起。時有關員若干人，沒收一國會議員之貨物，國會招之來，欲處之以法。國王大怒，令國會自行解散。議員將國會前門鎖起，並通過議案，凡未得國會許可，遙行改變宗教及征稅或納稅者，皆爲叛徒。國王衞隊破門入，驅走議員，次日明令解散國會，議員若干人下獄。後再招國會，冀得款項若干，但國會仍反對非法收稅，並致怨言，國王復解散之。一六四〇年招集第五次國會，此次國會存在十三年之久，史稱爲(Long parliament)長期國會。後國會與國王復起衝突，相逼愈急，國王見大勢已去，送家室往荷蘭，與兵維護皇位，而內亂以起。擁護國王者稱爲Cavaliers，此派以西北部爲最强，爲國會奮鬥者稱爲Roundheads，以東南爲最强。最先一年，王黨戰無不勝，至一六四四年而形勢大變，因克讓威爾(Cromwell)之鐵軍(ironsides)大敗皇黨，Charles投歸蘇(格蘭)軍，蘇軍以其狡黠過甚，將彼交與國會，國會於一六四九年判處死刑。

國王死後，唯一的政府爲一僅存八十名議員之國會，議員廢除上議院，一六四四年宣佈爲共和政府，推選國務會議(Council of state)會員四十人，內有軍人若干名，以進行政治事宜，Cromwell爲重要領袖之一。是時對外尙稱順手，國內則擾亂迭起，耗費甚鉅，國會所征各稅之重，亦如在國王時代，且既無監督機關，議員私授職位，

行賄賂，Cromwell知之，令國會自行解散，由人民自選國會，議員不允，彼領兵入國會，而解散之。

Cromwell 因有軍隊之擁護，一手治理全國，並包辦選舉重選國會。新國會原欲多所改革，而會議五月，竟無成議，遂將一切政權交還Cromwell，克氏實行獨裁制。氏亦能勵精圖治，銳意改革，但少後逐漸專制，於一六五四年所選第一次國會，因與彼意見相左，五月後解散之，畢生自行職權，不復重選國會。

Cromwell（一六五八年）死後，其子 Richard 繼父業，國會選成後，與軍隊意見衝突，三月後王令解散之。後軍官招集長期國會之殘餘份子，國會請Richard辭職，彼欣然諾之，退為平民。後國會與倫敦軍隊爭權，護憲大將Monk，由蘇格蘭帥師至倫敦，宣言贊助成立自由國會，舊國會因以解散，新會產生時，內保皇黨甚衆，議請Charles II 為王，恢復君主制（stuart朝代）。

Charles II 侈奢異常，旋與國會發生齟齬，更因受法王之賄賂，為國人所痛惡。國會開會時，通過保護人身律（Habeas Corpus Act）重述大憲章之舊原則，「未經審判不能置人於獄。」又於最近二次國會中，對於Exclusion Bill斥拒案（天主教徒不得為國王）辯爭甚烈，而二黨出現，急進黨（Whigs）擁護此案，保皇黨（Tories）反對之。Charles死後，James II 即位，叛變迭起，彼欲成專制國王，恢復羅馬天主教，民心大怨，政治家與William of Orange 接洽，請其往英，保護英民之權利與自由，威廉許之，未流血而革命成（一六八八年）James 見大勢已去，逃往法國，stuart 朝代因以終了。

威廉第三卽位，在英國歷史中，極其重要，因由國會所通過而爲國王，亦如 Anglo-Saxon 時代之帝王，由Witan 選任之。選任後，上下兩院會作人權宣言(Bill of Rights)，明白限制國王之權力。此項宣言後成法案，在未得國會同意前，國王不得廢棄法律，不得勒索錢財，不得保留常備軍。又人民有自由伸訴之權，國會議員應自由選出，在國會內應能自由發言，司法應主寬大。後國會復通過踐祚律 (Act of Settlement)，明訂 William 死後，James II之幼女安尼(Anne)繼之，伊若無嗣，則由 James I 之孫女新教徒 Electress Sophia of Hanover及其子孫繼承之。故自一六八九年後，一切國王皆爲國會議案所產出，恢復 Witan 舊有勢力。

WilliamIII 任內，一任國會自由處理國事，急進保皇二黨，意見極深，最强一黨對於各部大臣每與爲難。Su-nderl and 桑端納伯爵建議國王應由最强一黨內選任大臣，大臣不能得多數議員之同意，則應辭職，由國王另選他人接替。此項政黨政府 (Party Government) 於此時採取，至今猶沿用之。此外尙有多種改良，如反叛律之釐定，被告者有辯護之權，亦有關於法官待遇之議案，法官得固定之薪金，不受政黨之影響，司法至是完全獨立。

Anne 死後，按踐祚律應由 Sophia 繼任，惟宮主已病死，故輪及其子 George I。彼在英時，頗爲人民所歡迎，蓋人民希望新到國王，一任國會治理國家，而不加以干涉。二十年內首席大臣爲 Walpole，國王爲德太子，不能操英語，故 Walpole 代爲內閣會議主席，遂得首相頭銜 (Prime minister)。自此首席大臣，乃爲閣議主席，而爲全國之眞正治理者。英國國王由內閣規定世襲，而政府穩固，眞正政權則在首相及閣員掌握中。待國內輿論改

變時，一切臣相可自由更替，此種憲法政府，英人以之最爲完善。

George III 卽位時，英國之中產階級興起，因製造礦業及商業階級逐漸富裕，在社會中漸有權勢。如 Canning, Peel 輩歷任重要閣員，並任首相。又於一八三八年，Cobden 及 Bright 組織 Anti-corn Law League 在國會中聲譽甚著。一般人稱十八十九世紀，爲英國中產階級政治最盛時代。

自一八三一年至一八三二年，Grey 爲首相，中有閣員 Brougham, Melbourne, Palmerston, John Russell, Stanley 之流，其政治設施，現今頗有能記憶而道及之者。第一次改革議案 (First Reform Bill) 初爲下議院所否決，重行新選舉。後選出主張改革派甚衆，第二次議案在下議院中多數通過，但上議院否決之，人民大憤，頗有革命之形勢。當第三次議案復爲上議院所否決時，Grey 宣稱將使國王多封貴族，使否決該項議案者變爲少數，而通過之；上議院議員讓步，議案乃能通過。自此由小市 (Borough) 中取出議員百四十三席，分配於 County 及大城，選民人數增加，中產階級於釐訂法律方面，乃有發言機會。在討論此項議案時，贊成原有制度者稱爲保守黨，贊成改革者稱爲自由黨。保皇與急進等項名詞至是始絕跡。

自一八三二年後，英國於經濟社會政治各方面進展甚速，逐漸演成近代各項制度，茲以限於篇幅，不能詳述。簡言之，則有下列各種：（一）國王之權力逐漸削減；（二）內閣制之形成，內閣向國會負責；（三）一八三二年之改進律，擴大選舉權，使下院變爲民衆代表機關；（四）一九一一年之國會律，削減上議院之權力，下議院乃爲

至高無上之機關；（五）政黨政府出現，有政府黨和反對黨兩派。

上述各點未能概括英國一切政治上的變遷，尙有他種事實值得吾人注意，例如蘇格蘭於一七〇七年加入英吉利國會；愛爾蘭於一八〇〇年與英吉利合併，於一九二二年復行退出；英國於近數百年來成立龐大的海外帝國，包含多種領地，殖民地，和保護國；各疆域和母國之關係，半由法律半由習慣規定之，英帝國和印度之關係亦轉變甚速。惟上述各項事實，不論如何重要，而對於內國政府之改進方面，影響固不甚大，英國憲法之根本部分，並無重要的變更。不過行政的精神，政府的機關，以及其他種種方面，究竟有顯著的演變，固無可諱言。

參考書

C. Oman, England Before the Norman Conquest. 1910.

H. W. C. Davis, England under the Normans and Angevins. 1905.

W. Stubbs, Constitutional History of England. 1912.

A. F. Pollard, the Evolution of Parliament. 1920.

F. Pollard and F. W. Maitland, History of English Law. 1898.

T. E. May and T. Holland, Constitutional History of England 1912.

關於近代英國政府之普通參考書

A. L. Lowell, Government of Englan:l. 1924.

F. A. Ogg, English Government and Politics. 1929.

J. J. Clarke, Outlines of Ceutral Government. 1930.

S. Low, Governance of England.

C. F. G. Masterman, How England is Governed. 1930.

M. B. Munro, Governments cf Europe. 1931.

A. Siegfried, L' Angleterre d' Aujourdhui. 1924.

Ch. Bastide, L' Angleterre Nouvelle. 1929.

第二章　中央政府

第一節　英國憲法之性質

外人研究英國憲法，以之具有神秘性質，不易捉摸。蓋英國憲法，未經明確規定，有伸縮性，時時發展，更時時變化，無固定之公文可指而稱之為英國憲法。

英國憲法之原子，可分為五大類。屬於法律方面者，計有四種：（一）歷史上的公文，即在政治恐慌或變化時，國王與人民間所訂之莊嚴的條約，如 Great Charter, Petition of Right 及 Bill of Rights 之類。（二）國會通過之法例（Statutes），此類法例規定君主之權力，擔保私人之權利，整理選舉，成立法庭及創立政府中其他新機關。如 Habeas Corpus Act of 1679; the Act of Settlement of 1701; the Reform Acts of 1832, 1867, 1834; the Municipal Corporations Act of 1835; the Local Govt Acts of 1888, 1894, 1929 之類。（三）法庭之決議，規定憲章及法典之意義和範圍。但英國法庭不能宣佈立法違約。（四）普通法涉及政府之效用權力及關係之類。凡此皆根據慣用，並未經國會議定，如君主之特權，在刑事方面須應用陪審制度，以及

語言自由集會自由之類，皆完全根據普通法。以上四種，全為法律，無論成文與否，法庭得以推行之。（五）習慣法則不然，有時雖為極重要之事實，而不能由法庭推行之。蓋習慣法多為諒解，習慣，或風俗，管理政府機關間之關係和活動，課本及論文中雖常述及之、然迄未見諸法典，雖為憲法之部分，究非法律本身。Ogg 稱之為憲法道德(Constitutional Morality)，例如國會至少每年須招集一次，又內閣須向國會負責，皆習慣也。

觀上列各種憲法原子，可知英國憲法所異於他國者，非種類之不同，實程度上之差別而已。蓋各國亦有習慣法，在英國特較多耳。計英國憲法之特點有二：（一）法律中無憲法與普通法之別，一切法律，（按規定手續）皆可由國會改變之。（二）有習慣法甚多，雖未經法律批准，通常遵守之如法律。

在英習慣和法律，有同等效用、其原因有二：（一）違犯習慣法，同時有違背法律之可能，或致釀成嚴重結果。例如一年內國會不招集一次，則每年軍事議案過期，影響軍法非淺。（二）習慣法為尊榮法典(Code of Honour)英國治者階級頗重視之，若違背之，似與政治道德有損。

在英法律與習慣之關係，至為奇怪，法律為法庭所實行之規程，包含法典及普通法，完全獨立，且須嚴格施行，與習慣法根本不同。習慣法並不廢除權利，或特權，僅決定如何行使之而已。例如國王雖有否決議案之權、但根據習慣，彼不能否決之。總之憲法中之法律與習慣，各自發展，其分野極其明顯。習慣加於法律上，改變政治關係，而不絲毫影響合法關係。

英國政府之根本形式有二：（一）政府爲單一的，一切權力集中於倫敦。（二）國會至尊，一切政府機關，須對之負責。以下各節，分別解釋各種制度。

參考書

W. R. Anson, Law and Custom of the Constitution. 1922.

A. V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution. 1915.

W. Bagehot, The English Constitution. 1920.

D. Chalmers and C. Asquith, Outlines of Constitutional Law.

J. A. R. Marriott, English Political Institutions in Transition 1925.

J. H. B. Masterman, A. History of British Constitution.

第二節 國王

於陳述英國國王在政府中所處之地位之前，吾人應首先解釋 Crown 一字，此名詞極曖昧，不易界定之。Sidney Low 稱之爲一種便利的及適用的假定，(The Crown is a convenient Worlcing Hypothesis) 謂之爲國家也可，稱之爲民意也可，加以其他適當的抽象名詞亦無不可。具體言之，王權(Cromn)爲最高執行人或執行部，實際爲國王與諸大臣之總稱。前此屬於國王之一切特權和權力，均交與執行，故其性質可由權力移交上斷定之。

英國憲法之全部進展，實際爲權力和特權之轉移，由實體的國王，變爲虛體的王權 (Crown as a Conc pt) 國會迄未變更國王之立法的地位，直至現今國王尚不受法律之裁制，不過國會已限制王權，使之循守固定的程序，間接使其行動受法律和風俗之支配。

吾人若能了解國王和王權的區別，則於英國政治制度上，可以免除多種誤解。例如在研究英國政府的課本上，每以王權有廣大的權力，爲法律之淵源，爲行政首領，委任一切官吏，對外訂立條約，赦免罪犯，招集國會，並可解散國會。同時復謂國王早已不爲政府之中心人物，不能單獨進行其任務，初不過國家統一之標記而已。二語似極

矛盾，其實不然，因屬於王權之權力，不能由國王任意行使之，須尊重民衆機關之意志。準確言之，下院爲代表民衆意志之機關，政府若得下院之信任，則國王可根據政府之意見而進行其任務，是治者之一切行動，受被治人之意志的裁制。

自一六八八年後，國王繼承問題均由國會規定之，後以一七〇一年之踐祚律爲根據，皇位由長子繼承，長子死而無嗣，則由次子之長孫繼之，無男嗣則以女嗣繼之，惟天主教徒則在禁止之列。新王或新女王即位時，通常舉行登極典禮，新王年齡若在十八以下，則由國會議決組織攝政部，攝政人選無固定的標準，通常委任新王之長年親戚。國王因久病或遠行，不能行使職權時，亦須組織攝政部代行職權。現王於一九三〇年病篤，不能視事，曾由國會議決委皇后皇太子，倫敦主教上院議長和 Lord Chancellor 等五人組織攝政部，至恢復健康時始行解散。當然在組織攝政部時，須由國會通過議案，議案須由王權批准。國王既不能執行王權的效用，如何能批准國會議案？此點誠爲一疑難憲法問題。國會經一度討論後，委任一特別委員會，授以批准攝政法案的權力，始將這個問題解決。

直至一六八九年，國王個人的費用和國家的公共費用並無區別，以後始逐漸區分。最近國會於新王就職時，規定國庫每年應支付於皇室之款項的數目，稱爲皇室費，每年約計五十萬鎊。

昔人以王權之權力爲君主所賦有，不爲國會或其他機關所授予。直至近日，國王之權力，雖亦有因襲之特權，

而多數權力。則根據慣例和國會之議案。國會時時授權於國王，亦時時廢止其權力；更有原有特權，因不使用而致喪失。大體言之，王權之權力，多得之於國會。

在英國政府系統中，王權不僅爲最高行政長官，亦爲國家立法機關之重要因子，一切法律，須得其同意，始有效力；王權亦爲法律之淵源，並可赦免罪犯；統言之，王權爲行政立法和司法機關之一部，爲程序上所不可缺少者也。

直至 Charles I 被處死刑時期，君主派舉以國王賦有立法權，不須國會之同意，卽有發行法令之權力。惟發行法令 (Ordinances) 權早經失去，王權僅可發行院令，(Orders-in-Council) 且此類院令非經國會通過，則無合法的效力。以立法言，法律似爲國王在國會中(King in Parliament)所通過，國會一切議案非經國王同意，不能生效。不過國王對於一切議案，照例同意，無否決之可能。

王權招集國會，每年必須招集一次，當然此點並未經法律規定，不過國家若不招集，則多種議案過期，國家無軍事規程所得稅無法征收，亦無款項以進行政府一切事宜。國王使國會可休會，並可解散國會；新國會開會時，國王須到會講演。不過以國王自身言，國無權力以實行此類任務，大臣決定何時招集國會，何時休會，何時解散。卽國王在國會中之講演詞，亦係首相所擬成，交由國王宣讀，講詞代表內閣之意志，而不表現國王私人之意見。

議案通過國會時，則交由國王批准，國王可親自出席，或派遣委員代達國王之同意。在英國國王同意一事，不

須簽字，通常由王權的書記誦讀議案題目，國會書記以法文應之，上院委員五人則靜坐聽之。普通公共議案於批准時，附有 (Le Roy Le Veult) 字樣；財政議案附有下列字樣(Le Roy remerie ses bon sujets, accepte leur bénévolence, et ainsi le veult)私人議案則附有 (Soit fait Comme il est désiré) 字樣。往日國王對於不同意之案件，加批 (Le Roy s'avisera) 字樣，不過近二百年來，國王從無此項批文矣。由此可知國王同意實爲具文；國王並不研究議案之內容，亦不負責任，凡兩院通過之議案，皆予批准。

國王批准議案雖屬具文，而國王對於立法，究非全無影響。以習慣言，首相提出國會之議案，大抵事先通知國王，關於重要議案，首相有徵詢國王意見之義務。國王之意見，對於立法之影響，以國王個人之能力和人格，以及國王與首相之關係爲轉移。當然大臣若堅持其意見，則國王須讓步。

英國國王爲國內最高行政長官，一切行政權皆用國王之名義施行之。一切行政官吏皆受王權之命而維護法律，並實施法律；除去少數例外，王權對於行政官吏有停職和罷免之權。王權亦爲海陸空軍大元帥，可以對外宣戰媾和，但籌款進行戰爭，則須由議會議決。王權主持外交事宜，可以自行對外訂條約，並實行條約；但未得國會之同意，不能割讓土地，亦不能賠款。由此可知英國王權至少具有美國總統之權力，不過王權之原動力在首相及其內閣，而不在國王。首相和閣員實施一切法律；支配國會所表決之款項，斷定應委任之人員，指揮外交政策，決定和戰問題，甚至國王之私用人員，亦須由彼輩選定。國王之私人秘書由國王親自委任，主持國王和內閣兩間之通詢

事宜。至於委任皇室內其他高級官吏，則須得內閣之同意，並與政府同進退。

前代以國王爲法律之淵源，此語現已失其意義，惟提出樞密院司法委員會之問題，王權始得與聞。王權不能成立新法院，不能變更司法程序，不能變更法官的數目及其任期，亦不能變更其任命的方式。一切法官雖由王權所委任，但不能管理之。王權雖有赦免權，究此非爲司法權。國王赦免罪犯大底由內務大臣主持之。

前代亦以國王爲榮譽和爵位之淵源，(Fountain of honours) 例如 Stuart 朝代之國王，大底隨意擇其所眷寵者，封爲貴族。到了現代，國王不能自行錫爵，表面雖仍由國王賞賜，但須根據大臣之意見。每年由首相開一貴族和他項榮譽的名單，其中姓名有非國王所認識者，甚有爲國王所厭惡者。當然首相亦嘗注意國王之好惡，而增減其所提出之名單。但首相向國會負責，不能遷就國王，同時須注意社會輿論，免爲人所批評。

王權爲英國國教之首領，行使委任大主教主教以及其他高等教士之權力。內閣大底根據習慣，主張將低級教士逐漸升至高級。王權亦有處理宗教上糾紛之權，通常由樞密院之司法委員會處理之。

總之英國政府爲一有限的世襲君主政體 (Limited hereditary monarchy)，立法權屬之國王及上下兩院。行政權則屬之王權，其特權在法律上雖仍爲國王所應有，已不能自由行使，概由大臣行使之。大臣對於國會和選民負責。最近政治系統中內閣變爲最重要之機關。

參考書

W. Anson, Law and Custom of the Constitution. 1922.

A. L. Lowell, The Government of England. 1924

F. A. Ogg, English Government and Polities. 1929

Michael Mac Donagh, The English King. 1929.

Lord Courtly, The Working Constitution of the United Kingdom

S. Low, The Governance of England.

J. A. Farrer, The Monarcly in Politics. 1917.

第三節　國王與內閣

國王不能爲非（The King Can do no Wrong），其意謂國王對於一切行動，不負任何責任，不能在法庭內控告之，亦不能判其有罪。但既爲法治國家，則代行職權之公僕，對於非法行爲，須自行負責，且不能以君主之命令，而推諉責任。又國王之一切行動，須有代行人（Agent），此點在政治責任上，關係甚大。今日英國國王之一切行爲，必有一大臣負責，且必有大臣副署，乃生效力。大臣對於所主部屬，獨負一切責任，對於重大政治問題，關係數部或全體者，共同負責，不得國會信任時，須單獨或全體辭職。

各個內閣大抵有固定政策，凡國王所不願通過之政策，可預先勸阻，若該項政策能得國會中大多數議員之贊助，則國王須讓步，通常謂國王應信任其大臣，考其實際，國王應尊重大臣之意見。

在首相自動辭職，或失去下議院信仰時，國王須另覓首相組織內閣。退任首相雖有提議繼任者之可能，國王則無接受之義務。通常在英國國會中，反對黨（Opposition）多有公認之領袖，國王須任其組織內閣。若國會中多數黨無公認領袖，或僅能組織混合政府（Coalition Ministry），國王可選任何領袖組織之。自 Peel 於一八三四年受命組閣時，成立一種原則，首相自選閣員，完全負責，國王不得過問。時至今日，一切有政治性質之職位，

國王須按首相之意見而任命之。

關於政府中多數問題大臣指導國王之行動，國王於國會開幕時之演說詞，大臣代作。一切致與國王之公文和報告以及由國王所發出之公文均由內務大臣（Home Secretary）傳遞之。大臣對於國王之公共行動負責，然不及其私人事務。

國王既不能爲非，其行動無是非之可言，國人不得以政治行動之優劣，而贊許之，或責備之，大臣不得宣言某種政策由國王直接決定者。政爭時不得牽入國王之名，在國會內外亦不得用國王之個人意見以作辯論之言詞。其實國王在社會中之行動，不外參加公共儀式，舉行無政治性質之講演，及提倡無毀譽之慈善事業而已。

前此大臣爲國王之顧問，大臣貢獻意見，國王決定政策。至今日實得其反，國王與大臣磋商，大臣決定政策，國王失去實權，僅有政治影響而已。Bagehot 謂國王有三大權力：（一）磋商，（二）鼓勵，（三）警告。但在勸告與警告後，一切仍由大臣決定之。

國王之效用　國王既無權力，對於政治又不負責，形同廢物，有何存在之意義。應之曰，英國政府以國會爲主體，若無中心人物如國王者，既無權力亦不受政爭影響，則無法運用此種系統。自他方面觀之，國王制度在積極方面有益，在消極方面無害。其存在有四種利益：（一）國王有數種必要的任務，若取消國王制度，必另設其他機關行使之，如接待外賓，組織內閣，解散國會之類。（二）國王爲政府之顧問，國王可以磋商鼓勵並警告之。（三）國

王爲社會領袖，在禮貌儀式及社會道德方面可爲一般人之模範。（四）國王爲國家統一之標記（Symbol of Imperial Unity），英人以爲必不可少，因平民注重人治甚於制度，殖民地爲尤甚。自消極方面觀之：（一）皇室在英國無礙於民治精神之進展，（二）皇室所費不多。

第四節　樞密院 (The Privy Council)

樞密院存在甚久，最近爲憲法系統中最奇怪及最不易了解之部分，究其如何產生，前章曾經述及。最近約有議員三百四十名，英國大主教二人及倫敦主教皆爲議員高級審判官及退職之審判官，顯著貴族，少數殖民地政治家，文學藝術科學法律及他項學藝上的名家亦可得此項尊榮名義。然其主要會員，則爲現任和卸任閣員，一經委任，終身任職。一切閣員均爲首相所選任，表面由國王任爲樞密院議員，實際由首相主持之。一切樞密院議員，均得有 (Right Honourable) 名號。

內閣制既經成立，樞密院之效用乃成具文，除國王登位或結婚外，樞密院從不開全體會議。多數議員或從未擔任官職，或早經卸任，平時被招集者惟少數現任閣員而已。以慣例言，每次被招者約四五人，以三名爲最少數。該院時時開會，每年約二十次之譜，會議在皇宮內舉行，國王大底參加，國王雖缺席，亦可開會。

樞密院主席稱爲 (Lord President of the Council)，爲、極高貴之官吏，但因近代政治上的演變，而喪失多種行政效用。最近仍爲多種部院的委員，並爲閣員之一，樞密院開會時，通常坐於國王之右方。該院尚組有多種委員會，司法委員會其最要者也。近代之商務部和教育部，最初均爲樞密院中之委員會。

樞密院亦有其特殊效用，例如內閣宣誓就職，由該院監視之；其重要效用，在發行宣言以及行政規程和諭令，通常稱為樞密院諭令（Orders in Council）。其最要者，如招集休會及解散國會之宣言，又關於殖民地政府，文官職務，以及發行市憲章等項諭令是也。以理論言，樞密院仍能管理王權之行動，因王權之行動，大底附有樞密院同意之字樣，凡此皆因內閣未曾為法律所承認，故閣員亦不經正式委任。閣員大抵先受委為樞密院議員，後被招出席閣議，故內閣可稱為樞密院之一部，議員為首相所選任，協助進行其效用。

利用樞密院命令以實施法律，手續固屬單簡，但有破壞國會的立法權之危險。在國會初成立時期，即有人注意及此，而反對之。至十七世紀，法家柯克（Edward Coke）界定特權立法（Prerogative Legislation）之範圍，其意見多為後代所尊重。柯氏以為國王可發宣言或諭令，命人民遵守現行法律，並可訂立條約，以實施現行法律，但在未得國會同意之前，不能變更普通法之任何部分。當然訂立規程，以實施普通法律，較之通過國會議案，手續簡單得多，所以國會亦常將訂立規程之權，授予王權，更及於高級官吏或委員會，且及於市議會。不過此類規程，遠不逮國會議案之重要，法庭且可認為濫用權力，宣告為無效。Maitland 在其所著憲法史中，謂國會將六種權力授予樞密院：（一）訂立關於工廠管理之普通規程；（二）對於不守法的地方政府，發行特別警告命令；（三）發給執照；（四）赦免刑罰；（五）下令調查；（六）下令審訊，例如鐵道上發生意外事件時。不過在實行此類效用時，樞密院雖具有形式上的權力，而真正權力則歸於由該院所蛻化之部院。

参考書

E. Percy, The Privy Council under the Tudors. 1907.

A. Fitzroy, The History of the Privy Council. 1928.

A. V. Dicey, The Privy Council. 1887.

J. F. Baldwin, The King's Council in the Middle Ages. 1913.

R. H. Gretton, The King's Government. 1913.

第五節　政府(Ministry)與內閣(Cabinet)

Gladstone 稱英國內閣為英王和上下兩院之維繫機關，為近代國家中之最奇怪的制度，無絲毫法律根據，法律未曾規定其組織和職責。其任務則極端重要，為全國政治之總機關。或稱內閣為樞密院之委員會，因閣員皆為樞密院議員。又稱內閣為國會之常備委員會，因閣員大抵為兩院議員。不過英國內閣非僅為一委員會而已也，實際為政府之原動力。不了解其組織和效用，則不能明瞭行政機關如何對民衆負責。

英國政府有內外二圈之稱，（一）內圈決定政府之政策，（二）外圈遵其政策而施行之。內圈為內閣，約佔政府全數三分之一，閣員多為黨內領袖並任重要部長。外圈為現政府，有次要部長，各部出席國會之秘書長(Parliamentary Under-Secretary)，黨務員 (Whips)，及皇室內少數重要長官。凡此皆為政府之要員，通常皆認為有部長地位，與內閣同進退。總計政府中有部長之階級者，至歐戰時已有五十餘名。嗣因大戰關係，至一九一八年，增至九十三名。後雖大事裁減，至一九二九年，仍有六十六名。

閣員之數目無定，其總數逐漸增加。在十八世紀時閣員至多十名；十九世紀前半葉，約十三四名；自一九〇〇年以至大戰時期，已達二十餘名之多，Lloyd George 之戰時內閣五六名不等，Haldene Report 建議，規定閣

員為十人或十二人，但戰後又恢復戰前數目。按閣員增加之原因，有下列數種：（一）野心政治家之壓迫；（二）黨內各派須有代表；（三）國家活動之增加，新增各部，均應有代表出席閣議。

組織內閣之第一步，在選任首相。當前首相向國王辭職時，國王召見反對黨首領，請其組閣，而首相以定。首相必為一黨之魁，由該黨領袖和國會議員所共選。自 Walpole 以至 Mac Donald（自一七二二年至一九三〇年）英國有三十九位首相，共組五十六次內閣。總計連任二次者十一人，三次者二人，四次者一人（Gladstone）。每次內閣平均存在不及四年，每位首相平均當政不及六年。三十九位首相中，英吉利人二十七名，蘇格蘭人六名，受爾蘭人三名，威爾斯人一名，猶太人一名。三十九人中二十五人為貴族，或貴族子弟；除三四人外，多為富家子弟；又其中三十三人均為大學卒業生。以黨派言，屬於自由黨者二十一人，屬於保守黨者十六人，跨黨者一人（Duke of Portland 先為自由黨，後為保守黨。）屬於工黨者一人。

新首相所組內閣，必能得國會多數信任。首相選任閣員，表面似極自由，國會既不干涉其人選，國王對於閣員名單亦皆照委。但實際束縛重重，困難甚多。當時之政治情形，及同黨內之實際狀況，對於內閣組織上影響甚大。此外並須注意下列各點：（一）一切部長均應為上下兩院議員，非議員僅能暫時任職，少後若仍不能當選，或不能變為貴族，則終須辭職。又新政府內所任部長，必兼有上下兩院議員。麥氏之工黨政府（一九二四）尚有上議院議員四人擔任部長。通常財務大臣，多為下議院之議員；掌案大臣（Lord Privy Seal），大法官（the Lord Chancellor，

及樞密院長(The President of the Council)諸職，通常由上議院議員擔任之。(二)新首相組織新政府及新內閣時，須特別注意黨內之團結，部長閣員大都由本黨黨員中選出之。然本黨內亦多困難，普通習慣，凡本黨前任政府中份子，若仍欲參加政治生活，則首相不能拼棄之。黨內有年少新進，在國會內頗有聲譽者，亦有延攬之必要。又黨內左右各翼選舉區域之分配，甚至社會經濟宗教各種團體，亦須注意及之。

部長須爲國會議員，但在受委時期，非必一定爲議員，委任後首相可採取兩種辦法：(一)封爲貴族，使爲上院議員。(二)擇一可靠選區，使該區國會議員辭職，舉行特別選舉，設法使之當選。

根據舊規程，每一次新政府成立時，例有若干下院議員因受任部長，須回至選區內，進行重複當選。即於數日前當選，亦須舉行。此項規程，在歐戰時期，曾由國會議案暫時廢止。至一九一九年，國會修改此項規程，規定議員若於當選後九月以前接受部長職務，則毋須退避，以免選舉之煩。若在九月以後，則舊規程繼續有效，部長須回至其選區內，進行重選事宜。

在組織政府時期，首相亦須決定羅致於內閣中之人數，通常財務大臣，大法官，海部首席大臣，衛生部大臣，商務部大臣，以及外交陸軍印度領地和內務部諸大臣，多有閣員之資格。至於蘇格蘭大臣，交通部和勞工部大臣，亦多爲閣員；建設部大臣有時亦列爲閣員，首相可因他種原因，將他部列入。

首相所須兼任之職位，亦爲問題，首相若不擔任他項職務，則無薪金。故首相大都兼任他職，選擇有尊榮而少

行政工作之任務。前半世紀中之首相、多兼任首席財政部長(First Lordship of the Treasury)。名單既就，首相交於國王，國王依法任命，在倫敦公報(London Gezette)公佈之。

一九三一年閣員一覽

1. Prime Minister & First Lord of the Theasury 首相兼首席財務大臣
2. Lord Privy Seal 掌璽大臣
3. Lord President of the Council 樞密院長
4. Lord Chancellor 大法官
5. Chancellor of the Exchequer 財務大臣
6. The Secretary of State for Foreign Affairs 外交大臣
7. Home Secretary 內務大臣
8. The Secretary of State for War 陸軍大臣
9. The Secretary of State for the Colonies 殖民大臣
10. The Secretary of State for India 印度大臣
11. The Air Secretary 航空大臣
12. The First Lord of the Admiralty 海軍大臣
13. The President of the Board of Trade 商務大臣
14. The Minister of Health 衛生大臣
15. The President of the Board of Education 教育大臣
16. The Minister of Agriculture & Fisheries. 農漁大臣
17. The Secretary for Scotland 蘇格蘭大臣
18. Postmaster-General 郵務大臣
19. Chancellor of the Duchy of Lancaster 南開斯特采地大臣
20. First Commissioner of Works 建設大臣

憲法中之習慣法，規定一切機關所行使之合法的權力，而將政府內最高權力，付之內閣。最近閣員大部任部長，然不因其任職部長乃爲閣員。以個人言，閣員爲國家之長官，擔任行政事宜，主持部務。以團體言，不論所任何職，共同決定政府之普通政策。各部之行政任務，與共同的內閣效用，根本不同。

「內閣之根本效用，在調劑並範導政府中各機關之政治行動，而成立一有系統的政策。Bagehot 稱之爲行政與立法兩間之維繫物，又稱之爲國會的委員會，被選治理全國。嚴格言之，內閣爲多數黨之委員會，與國會中其他委員會不同之處，在無少數黨之代表。在國會制之國家，內閣兼有立法及行政權力，故可稱之爲國家之真正治理者，不過尙看其如何支配立法院。」英國政府之合法的權力，雖較小於歐陸多數國家，而內閣管理立法院之權力則較大。

在最近國會制極盛時期，政府黨黨員在國會及內閣中須絕對一致。但閣員對於普通原則上雖可一致，而意見究不能吻合，故內閣中時有齟齬，而內閣之工作，大抵爲調解與讓步。內閣中若代表各種意見，則情形愈複雜，屬於黨內二翼中之部長，其意見甚有與反對黨吻合者，然既在閣內，則必與同黨一致行動。待政府所持政策與其宗旨完全相反，不得不離去內閣，離去後可盡量發表其言論。

閣議有保守秘密之必要，不守秘密，則意見難期一致，因一經公佈，則不同的意見難以調和。且黨員若知閣員意見不一，則全黨之意見必難一致。故閣議之時日，及到會之閣員，雖經公佈，而討論之事務，則守秘密。其所以能守

秘密者，賴閣員間之互相信任，不信外方之造謠。

當內閣中意見紛歧，不得不投票時，各票之力量相等，通常以多數意見爲轉移，不取決於投票。內閣既經擴大，多數閣員均附和他人意見，不能居領導地位。閣員對於閣議之影響，視個人之能力如何，惟所任職位，亦有相當重要，以首相之地位爲最高。

直至一九〇六年，首相與內閣之地位，未爲法律所規定，但首相職務之重要，早爲人所共認。首相爲閣議主席，其能力經驗及聲譽，多非一般閣員所可比擬，故所發言論，亦爲全體閣員所重視。除內閣會議外，首相尙有實際權力與重要任務：（一）首相有委任權，任命政府中一切官員，卽主教與高級教士，亦均由彼建議，再由國王任命。貴族及他項尊榮名義，亦復如此。（二）首相爲政府之正式傳遞機關，及非正式之居間人。首相地位，介乎內閣與國內一切機關之間，一切重大事件，在提出閣議之前，須預先通知首相，各部之間有衝突，須交由首相取決之。首相監視各部，凡與政府之普通政策有關，須先徵其意見，而後實行。外交上之一切公文，必由彼批閱後，始得發出。外交大臣須將英國與他國之關係，不時向彼報告。首相管理各部之勤惰，各內閣不同，以各首相個人之性格，及所任事務之繁簡爲轉移。首相大都兼任首席財務大臣，因該項職務之行政事務較少，故能注意一切普通職任。（三）首相介乎國王與內閣之間，國王雖亦與各大臣直接接洽，然內閣之共同意見，則由首相報告國王，因其爲內閣之代表。首相任何一部長辭職，首相可另選他人，若首相辭職，則內閣瓦解。縱由同黨人接充，並不更換閣員，而舊首相去職，新首

相接替，手續上無異組織新閣。

首相代表內閣出席下議院，作普通的報告。其他部長僅報告與本部有關係之事實，首相則須注意一切重要政府議案。首相若爲上議院議員，則不能擔任此項任務。故首相在政府內之影響，與其爲上下議院議員問題，極有關係。近代首相大都爲下議院議員，若不爲下議院議員，則必由同黨在下議院中之領袖代行之，但尙有種種困難。

非特首相之地位，高於其他大臣，而各大臣在內閣中之地位亦不相等，以個人之能力，所長之部屬，及是否接近首相爲轉移。凡能得首相之信任者，對於政府之政策，其影響必較大。內閣不時任命委員會，研究特別問題，更不時組織委員會，預備重要議案。

大臣於閣議中，注意與本部有關係之事實，對於他項事務，積極參加與否，視其個人興趣如何。蓋內閣主持全國事務，不啻爲諸大臣之議會，凡交付討論之問題，應有公同之決議。故任何大臣對於任何問題，得以自由發表意見，不論與所管部屬有無關係。

非特在普通政策上，各大臣可以發生意見，在行政事務上，各部亦有衝突之可能。果如是，關係各部可自行磋商，若不能同意，則交與首相，或提出閣議解決之。財政部時與各部接觸，亦易與各部衝突，因各部每不顧他部之需要，自行增加經費。財部籌劃一切經費，不得不限制全部支出，否則必致超過預算。在籌備預算表前，財部發通告與各部，詢問該部下年之預算。各部預算由各部專員擬訂，交與該部出席國會代表，代表修改之，削減之。各部預算交

至財部時，由財部專員檢閱之，若有不明瞭處，由各該部解釋之。然後由財務部員，將各部預算，交與各部出席國會之領袖。若財部對於任何一項有異議，則財部專員與各該部磋商之。若意見不一，該部國會代表可與財務大臣直接談判，若仍不能解決，則交與首相，或提出閣議解決之。財政與他部之關係既如此，故財務大臣之意見，每與其他大臣不同。其實不論內閣之政策如何，歲出標準，直接視下議院之意見為轉移，間接以內國輿論為歸宿。

戰後英國內閣時時組織特別委員會，討論特別問題，委員會無決議權，僅能向內閣報告和建議。其主要任務，在準備一切，以便內閣之討論。委員會之組織和任期，至不一致。內務委員會和財政委員會，大底為常備委員會。內務委員會開會時，非閣員之部長，亦得參加討論。內閣之大部事務，大抵在閣議之前，由首相與重要閣員預先商定。關於部長之進退，以及法官和殖民地總督之委任，首相獨自決定之，從不提出閣議討論。

在國會開會時期，閣議每週舉行一二次不等，大底在首相公署(No. 10 Downing St.)舉行，亦可在外交部或下院內首相室舉行。時間以不與國會開會時期衝突為標準。首相得隨時招集特別會議，在工作緊張時期，甚至日日開會。侍國會休會，閣議大多暫行停止，閣員則從事旅行，休息，及公共講演。

英國政府人員負三方面的責任：(一)大臣對於英王負責，不過此項責任，僅為具文。大臣若得國會之信任，國王不能任意罷免之。大臣對於國王之唯一責任，在傳達消息。(二)大臣間應相互負責，此為內閣制所須遵守，因一個大臣之錯誤，可以累及整個政府。通常各個大臣所取行動和所採政策，凡有引起社會批評之可能者，大抵

徵求其他閣員之意見。Lord Palmerston 於一八五一年未經內閣同意，逕向法國大使表示贊成法國之獨裁制，而被罷免此類事實固數見不鮮也。反之各個閣員之行動，若根據整個內閣所採取之政策，則可努力進行，無所顧忌，縱有外界之攻擊，則內閣必全力協助之，逼之辭職，甚至動搖政府。(三)政府須向國會負責，此爲最重大之責任，雖無明令規定，但已成二百年來之慣例，政府若失去國會之信任，則必須辭職。國會可以採取各種方法，以推倒內閣，例如國會於討論財政預算案時，可以表決減少一個部長之薪金，如此則全體內閣須全力維護之。國會可以否決政府之議案，不過修正議案不爲失去信任之表示，除非內閣反對該項修正，而以之爲失去信任之表示。按之常例，大臣多接受修正。國會亦可通過內閣所反對之議案，內閣可以之爲失去信仰之表示。國會對於內閣之普通政策表示不滿，可於任何時期通過不信任案。不過在近百年來，英國內閣因國會正式表示不信任案而辭職者，殊不多覯，因選舉失利而去職者爲最多。

內閣之政策在國會內失敗時，可訴之於民衆輿論。換言之：首相可以呈請國王，解散國會，下令重行選舉。在選舉期中，內閣繼續當政，若政府派選舉結果不佳，則不待國會招集，即行辭職，各部部長於最短時間，辦理一切交代。國王召請優勝黨之領袖組閣，通常在國王招請之前，新首相已將新政府和新內閣之名單擬就。

英國內閣通常由一黨的黨員組織之，但在國難時期，可以組織混合內閣 (Coalition Cabinet)。例如英國戰時內閣，兼有自由保守和勞工三黨閣員，但戰爭停止時，隨即解體。至一九二三年普通選舉結果，三黨皆未有絕

對多數，保守黨議員最多，工黨次之，自由黨最少，保守黨不得不辭職，國王召請工黨領袖組閣。工黨政府在國會內雖無絕對多數，但存在至一年之久，在財政法案以及其他重要政策方面，全賴自由黨之援助，無法實現其所主張之政策。至一九二四年，在一個重要政策上，自由黨不允與以援助，工黨政府遂要求改選，結果保守黨大勝，在國會內佔絕對多數。至一九二八年舉行普通選舉，結果三黨在國會中，又無絕對多數，工黨所選議員最多，遂又出而組閣，以爲在重要問題方面，必能得自由黨之援助。英人謂工黨主政，而不當權（in office, but not in power）蓋工黨爲少數黨政府，進行政府則可，欲貫澈主張，則力有未逮也。

在一九一七年以前，內閣不設秘書，不留記錄，首相自行記錄，以備會後參考，並報告國王。各部大臣對於與該部有關係之事務，亦少少記錄。Lloyd George 於一九一七年，擔任首相時，深以此種辦法爲不善，故委任秘書一人，籌備閣議節目，擔任記錄，以及保留公文等項事宜。後秘書處逐漸擴大，職員多至百餘人，致引起社會上之批評。Bonar Law 於一九二二年主政，大減秘書處人員，但保留秘書處，秘書處遂亦變爲政府之固定機關。其權力和效用，雖未經明文規定，通常準備閣議之備忘錄，替內閣和委員會搜羅材料，保存記錄，以及其他內閣交辦之事宜。閣議時無規定程序，亦無固定之法定人數，首相對於一切事務，可自由處理，不提交閣議。

參考書

C. Bigham, The Prime Ministers of Britain, 1721 1921.

Report of the Machinery of Government Committee. 1918.

The War Cabinet: Report for the Year. 1917.

C. B. Burns, Whitehall. 1920

A. L. Lowell, Government of England. 1924.

F. A. Ogg, English Government and Potitics. 1929.

M. B. Munro, Governments of Europe. 1931.

J. J. Clarke. Outlines of Central Government.

E. Jenks, the Government of the British Empire. 1930.

Marriott, English Political Institations.

C. D. Burns, Whitchall. 1920.

E. M. Sait and D. P. Barrows, British Politics in Transition. 1925.

J. F. Baldwin, The King's Council in the Middle Ages. 1913.

A. V. Dicey, The Privy Council, 1887.

M. T. Blauvelt, The Development of Cabinet Government in England. 1902.

J. A. Fairlie, British War Administration. 1919.

第六節　行政部與行政機關

在英行政事務，由各部執行之，亦若其他各國。但部院組織異常雜亂：（一）無統一之名稱，有稱院 (Secretary of State)，有稱局 (Board)，亦有稱部者 (Ministry)，名稱之不同，不根據任何固定原則。（二）以來由論，部中有代表前代高級機關之遺制，如財務部及海軍部之類；又有六大國務院，如外交內務陸軍管領地與殖民地，印度，及航空等院。

（一）財政部　財部存在最久，且為行政中心，常與他部接觸，並管理其財政，故亦最為重要。財務部原直屬國庫部 (Treasury Board)，但該部不開會，事務由各會員主持之。其實除簽字及少數不關重要之事務外，一切職任，由財務大臣 (Chancellor of the Exchequer) 及其部屬主持之。首席財務大臣，通常為首相所兼任，該部另有委員三人，稱為低等財務委員。Junior Lords 在財政部內事務不甚重要，其要務在輔助財部出席國會代表，後者為政府在國會內之總黨務員，前者為副黨務員。

次席財務大臣，為真正財務大臣，關於征稅及征稅方法，減稅與免稅，監視公共賬目，支出計劃，及維持出入相抵等項事務，向國會負責。又關於貨幣銀行，及普通財政事宜上之一切政府計劃，亦皆負責。更以國庫部會員之資

格，與各該部院磋商各該機關之支用款項。準備每年預算，主持一切財政計劃，使能通過國會；擔任鑄造局局長，並監視租稅征收事宜。以各項職務言、次席財務大臣必為下議會議員，因財政議案，必由該會提出，亦須由該院表決。首相若為上議院議員，或因故不能出席，則以財務大臣為代表，充任政府在下議院之領袖，黨中亦以之為有繼任首相之資格者。總之彼為政府中重要人員，亦為最忙。

財務大臣雖稱為 Chancellor of the Exchequer，並不主持稽劾事宜。財部之效用，在使收入與支出相抵，施行必要之財政法案。稽劾部 Exchequer 之效用，在注意支出是否合法。一八六六年，稽劾部與查帳部合併，由審計部長管理之，稱為 Comptroller and Auditor-General，此席非政治職務，其薪金由總集金支付。

稅款得之於三大來源：（一）郵政，（二）關稅 (Customs)（三）內地稅，包含所得稅 (Inland Revenue including Income Tax)。各局之組織和人員完全不同，但同屬於財部，並受其管理。郵務部主持郵政電報電話等項事宜，郵務大臣之地位比較重要，大抵列為閣員，因有相當收入，故列為財部之一部。郵務部收入約佔總收入七分之一，其中四分之三用於本部。國稅收入，大部得之於內地稅，其中最大者為國產稅 (excise)、取之於消費物品，約佔全數四分之一；次為所得稅，佔七分之一奇；遺產稅約佔十分之一；印花稅約佔十分之二；此外尚有零星小稅多種。多數稅收按長期稅率征收、茶稅及所得稅徵收之百分率，則由每年之財政議案規定之，故稅收有長期和每年之分。

支出亦有兩大類：一切事業其經費爲國會議案所許可，由國家總集款 (Consolidated Fund) 支付，並按時發給，不須國會逐年議決者，皆稱爲總集款事業。（二）凡提出國會中供給委員會，須每年由國會議決者，統稱爲供給事業 (Supply Services)，其經費爲供給款。前者概括國債利息，皇室費，以及其他少數薪金與恤金。後者概括陸軍，海軍，空軍，文官職務，郵局等項機關之經費，每年由國會議決，其年度自三月卅一日起，至次年四月五日止。

財部每年將上年度財政帳目交與國會審查，國會交與審計部長查勘，查後加以批評，交返下議院。

財部管理他部之形式不一：（一）管理其預算，但亦不能絕對管理，因重要問題大多爲政策問題。一部與財部之意見不合，則由首相或內閣解決之。且各部皆有政治首領，在國會中維護該部利益，財部非可以自由處理者。（二）管理其支出，在預算通過後，各部尚不能自由支出，又各部在未得財部許可前，不得增用人員。此外如郵局與外界所定合同，須得財部許可。建設部所訂合同，亦須由建設部長與財部磋商。（三）財部對於海陸二部在一項上之盈餘，可准其移補他項之虧欠，又各部內一項有超出，或須新立一項，均須財部批准。（四）必要時國會雖無議案，財部可於相當範圍內動用公款，以謀救濟。財長可以動用三種款項：（一）財部存箱款 (Treasury Chest Fund) 以百萬鎊爲限，可暫時移用，事後償還。（二）備難款 (Civil Contingency Fund) 以十二萬鎊爲限，以備意外及補助虧欠之用。（三）任何附帶收入 (Incidental Receipts) 若可得財部允可，即可移用，

後由財部備文上下兩院，請其追認。一年度之支用若過大，各項存款不敷支配，內閣須從速招集國會，議決新經費。

英國國家稅收可分三類：（一）租稅收入，（二）非租稅收入，（三）雜項（詳 Clarke 一五五頁。）

I 英國國家財政機關：

（一）財政部（The Treasury 見前）：……成立於一六一二年。

（二）關稅部（Board of Customs and Excise）：此部成立於一六七一年，有主席一人，副主席一人，以及由首席財務大臣所任命之委員三人。此部根據財政議案收稅，用大臣名義，存於英國銀行。

（三）支給總務部（The Paymaster-General）：此部成立於恢復君主時代，於一八三五年和一八四六年將類似的機關合併而成。部長爲樞密院議員，爲無給職，大抵由主政的政黨之人員擔任，一切任務由首席財務大臣委任副總務部長主持之。此部根據財政部諸大臣之命令，將財部存儲於銀行內之款項交與各部應用。

（四）公共建設貸款部（The Publis Works Loan Board）：此部有不支薪之委員十八人，大都爲著名商人和銀行家委任五年。此部成立於一八一七年，其目的在貸款於市政府及其他地方政府機關，以爲籌備公共建築或房舍之用。亦可借款與地主，以開發其地產，所借之款，須於二十年至八十年之間，分年償還本利。

(五)內地稅部 (The Board of Inland Revenue)：內地稅得之於國產稅，遺產稅，印花稅，和帝國稅，一部分由郵局代征，大部則由內地稅征收。此部於一八四九年成立，現有主席一人，副主席一人，委員二人，辦事員若干人。

(六)森林土地總務司 (The Commissioners of Woods, Forests and Land)：管理在英三島上公地之收入。

(七)建設部 (The Development Commission)：此部成立於一九〇九年，主要任務為財部之顧問，經理國款，以開發農漁及他種利源。

(八)審計部長 (The Comptroller and Audit-General)：審查一切帳目。(於一八六六年成立)

(九)鑄幣局 (The Mint)：見後。

II 英帝國與印度：

(一)外交部 (The Foreign Office)：始於一四三三年，現由國務大臣及行政人員主持之。外交問題常提出閣議討論。

(二)殖民地部 (The Colonial Office)：始於一八五四年，由外交部分化而成，現由國務大臣及行政人員主持之。

（三）領地部（The Dominions Office）：於一九二五年由殖民地部分化而成，雖另有行政人員主持之，而辦公處仍設於殖民地部內，領地和殖民二部，暫由大臣一人兼任。

（四）印度部（The India Office）：於一八五八年正式成立，由國務大臣和行政人員主持之。另組有印度會（Council of India），會員自十名以至十四名，任期七年。

III 國防

（一）海軍部（The Admiralty）：成立於一七〇八年，由首席海軍大臣，海軍大臣四人，文官大臣一人，出席國會代表，及常任秘書組織海軍事務會。海軍首席大臣，海部文官大臣，及出席國會代表，均出席國會。首席大臣為國務員，並為閣員，對國會負責，故海軍事務會不啻為其顧問會議。該部會員各主一廳，並對首席大臣負責。

（二）陸軍部（The War Office）成立於一七九五年，與海部組織大致相同。並設軍事會，內有陸軍大臣，出席國會代表，陸軍部財務秘書，及軍事委員四人。陸軍大臣為國務員，亦為閣員。

（三）航空會（The Air Council）：成立於一九一七年。航空事務由航空會主持之，此會主席為國務員，亦為閣員。

IV 內國機關

(一)內務部(The Home Office)始於一七八二年，任務異常複雜，一切不屬於各院部之事務，統由內部兼理之。國王與人民間之通訊，由內務大臣傳達之；主持全國警務事宜；管理監獄並建議赦免罪犯；又主持一部分司法事務。英內部與歐陸諸國內務部不同，不爲管理地方政府之主要部屬，在英由衛生部主持之。

(二)蘇格蘭部(The Scottish Office)：成立於一八八五年，部長保管蘇格蘭大璽，主持蘇格蘭與中央政府兩間之事務。

V 管理地方政府之各部：

(一)衛生部(Ministry of Health)：最先爲公濟部，一八七一年改爲地方政府部，一九一九年始改爲衛生部，將數部權力歸於此部。此部爲管理地方政府之要部，與地方有三種關係：(一)監視地方各級政府之工作並調劑之，以求最高效率。(二)派遣調查員或醫生考察地方及衛生事宜。(三)對於地方事業，與以津貼。

(二)恤金部(Ministry of Pensions)成於一九一六年，主持海陸軍恤金事宜，設大臣一人。

(三)教育部(Board of Education)由教育大臣及下列會員組織之：樞密院長，國務院長，各院長，首席財務大臣，及財務大臣。此部從不開會，部務由大臣及秘書處辦理。

VI 發展國家利源之各部

（一）商務部（Board of Trade）：始於一七八六年，由本部大臣，主要國務院院長，首席財務大臣，財務大臣，下議院議長及 Canterbury 大主教組織之。此部從不招集會議，部務由大臣及各司司長負責執行。

（二）農漁部（Ministry of Agriculture and Fisheries）：農部始於一八八九年，至一九〇三年，括展而爲農漁部。

（三）交通部（Ministry of Transport）：成立於一九一九年。

（四）勞工部（Ministry of Labour）：成立於一九一五年。

VII 主持公用各部：

（一）郵務部（The Post Office）：始於一七一〇年，有大臣一人，常爲閣員。

（二）建設部（Board of Works）：由建設部長，（The First Commissioner）主要國務院院長及商務部大臣組織之，受財部管轄。（此部成立於一八五一年）

（三）慈善委員會（Charity Commission）：成立於一八五三年。

（四）文官考試委員會（Civil Service Commission）：成立於一八七〇年。

IX 其他機關甚衆，最要者如下：

（一）南開綵特采地大臣，(Chancellor of the Duchy of Lancaster) 常爲閣員。此職任務甚少，且由副大臣負責，政府每將此席給與著名政治家，使無案牘之勞，得以充分參加國政。（此部始於 Restoration 時代）

（二）大法官 (Lord Chancellor)：爲閣員之一，有三項不同的任務：（一）任上院主席；（二）任司法部最高領袖，並爲要部之長；（三）爲政府之法律顧問，有 Attorney and Solicitor-General 協助之。一切部院中，以大法官爲最古，始於 Edward the Confessor 時代。天主教徒不能擔任之。

（三）樞密院長 (The Lord President of the Council)：亦爲極高貴之職位，惟最近喪失多種行政效用，故漸失其重要，但樞密院長仍爲多種名存實亡的部局之委員，且爲閣員之一，樞密院開會時期，坐於國王之右，其尊崇可知。

（四）監璽大臣 (Lord Privy Seal)：常爲閣員，其職任在憲法上雖甚重要，究不繁重，政府每將此席給予不勝重任之著名政治家，使仍能襄助內閣。（此項職位始於 Henry VIII 時代）

（五）鑄造局 (The Mint)：財務大臣爲局長，局務由副局長主持之。

（六）印刷局 (The Stationery)：承印政府一切議案及公文。London Gazette（倫敦官報）爲政

府之機關報，自一六六五年印行至今。

英國行政各部之組織，半係偶然的產生，半起於國會之特別法案，既不合於論理，又乏整齊劃一，故全部行政系統，頗多矛盾和不實的現象，有名存而實亡之制度，亦有重要機關，反無法定的根據。倡議革新者雖不乏其人，結果僅有局部的改進、而無整個的改進計劃。

參考書

J. J. Clarke, Outlines of Central Government. 1920.

C. B. Burns. Whitehall. 1920

Whitehall Series.

- E. Troup, The Home Office.
- A. Newsholme, Ministry of Health.
- O. A. R. Murray, The Admiralty.
- M. C. C. Seton, The Indian Office.
- E. Murray, The Post Office.
- R. H. Prade, The War Office.

A. L. Lowell, Government of England. 1926

F. A. Ogg. English Goverment and Politics. 1929.

E. Jenks, The British Empire. 1931.

第七節 文官職務(Civil Service)

在採用國會制的國家內，公共職務由兩種人員擔任之：（一）有政治性質的官員，爲國會議員。（二）無政治性質的官員，不得爲國會議員。前者對於國會事務，富有經驗，然於行政瑣細，則無訓練，此輩主持政府之普通政策，與內閣同進退。後者職位穩固，不受政潮影響，對於全部行政，完全了解，於政府之政策決定後，逐條施行之。

英國閣員受命任長一部，不因其對於該項部務，有特別經驗，而因其爲忠實黨員，善於辯論，或代表一個區域。英國大臣對於所長之部，大底缺乏專門智識，軍部大臣可爲哲學家，或報館主人；海部大臣可爲商人，或律師；財務大臣大底不爲財政專家，而爲律師，鄉紳，或政客。或者曰，大臣既非專家，如何解決專門問題？應之曰，各級文官代爲解決之。閣員須出席國會和閣議，參加社會活動，然則如何處理部務？應之曰，文官代爲主持。

英國有總長資格之政治官吏，最近約六十餘名，而文官人員多至三十萬名。在地位上文官人員雖不逮部長之顯赫，其工作之重要則不少減。此輩散布全國，主持全部行政，卽內閣之政策，與國會之議案，直接間接均受其影響。

大臣與常任文官不同之點甚多，其最要者有二：（一）大臣爲政治官吏，其被委也，全爲黨派關係，雖亦注意

全國利益，總不忘其黨的利益。常任文官之地位則大異，其被委也，全在無政治性質。此種風氣，先由習慣養成之，繼由文官職務規程規定之，後更有樞密院之諭令及國會的議案之限制。按財部規程，（始於一八八四年）「常任文官若欲競選，在發出宣言之前，須呈請辭職。至一八八七年，一切立法限制，雖經取消，然通常文官不積極參加政治之原則，為社會所共認，亦為公務人員所遵守。公務人員之政治權止於投票，不得舉行有政治性質之講演，不得發表有黨派性質之文字，不得編輯黨報，不得替人競選，不得參加黨派委員會。蓋國家任用公務人員，其目的既在服務政府，則於任何政府當政，應絕對忠心工作，並須先後一致。若贊成一黨，而反對他黨，則行政之精神與系統紊亂，無法維持其效率矣。一九一〇至一九一四年之調查委員會，及一九二五年之財部委員會，皆以公務人員不應積極參加政治。

（二）大臣為「常人」，公務人員則為專家，首相支配大臣之職位，並不根據經驗和能力。大臣對於行政多乏經驗，在職時不時參加內閣、國會、政黨、以及他種社會活動之類，無暇學習部務。大臣多為商人，律師，鄉紳，政客，間亦有報界人員及大學教授，但甚少專家。當然大臣長一部，其任務在主持該部之普通政策，部務則交由部屬施行。或以大臣應為「常人」，並以由外界選出者為較優。蓋大臣應注意全部事務，不專重任何一部分，須知一部與他部之關係，及各部與國會之關係。一方須使部屬明瞭外界輿論，一方使國會了解行政上之問題及需要。

大臣應否為專家一點，議論至不一致，在近代國家中，部長大抵非專家。說者以為用專家監督專家，易引起意

見上之衝突，因專家觀點甚狹，且多固執己見也。專家對於新的改進，亦多表示反對；Gladstone 曾謂：彼建議改良行政時，每遭專家之反對，當非虛語。或以財務部大臣應由銀行家擔任之，殊不知財務部不僅代表銀行界，實係代表全英人民；農漁部之責任，不僅在注意農民和漁民之利益，而應注意全民之利益。總之部長之主要任務，在能實現全民之幸福，不在提倡一個階級之利益。

英政府之特點，在以無專長之首領，統治有專長之部屬；自財部以至市議會，莫不如是。前者享受尊榮，擔負責任；後者不為人所注意，然供給一切專門智識，並能支配首領之行動。大臣為國會及內閣在部中之代表，有指揮導領之職權，有時單獨決定政策，交與部屬執行。惟部屬多係專員，精通專門任務，在專門事實方面，大臣不得不注意其意見，彼輩對於部務及國家普通政策方面，影響甚大。

英國文官制度，始於前二百年印度公司之創立。此巨大商業組織，在東方通商口岸上所設公司極衆，時須招聘大批青年，任商人會計和書記等職。公司待遇優厚，職員亦得從事於私人營業，以此致富者，頗不乏人。至十八世紀初年，英國青年多欲前往印度，藉以致富，結果去者多不稱職，公司感受困難。公司經理遂主張：此後往印人員，須經過相當時期之訓練，結果於 Haileybury 成立訓練學校，規定往印人員，須在該校讀書四學期，並須經過固定試驗。後因投考者衆，學校提高程度，史稱該校當時之程度，較高牛津劍橋二校云。

至十九世紀初葉，英國公務方面，尚多私相授受之事，至一八五三年，始有改革之動機。是年東印度公司修改

其執照，國會思限制其特權，組委員會以審查之，以 Macauley 爲委員長。麥氏主張採取自由競爭制，政府由考取名單中選任人員，國會納之施行至今。同年 Gladstone 亦組委員會審查英國文官人員所作報告，亦贊成採取自由競考制。惟國會議員反對甚烈，故於一八五五年由樞密院下令組織文官考試委員會，會員三人，考試各部中之低級位置，但於各部部長同意後始能實行，至此國會與社會漸贊成之，至一八七〇年再由樞密院下令，規定凡未經文官委員考試，並報告有試用之資格者，不得任爲文官。

各部之長任官員，最高者爲長任總秘書（Permanent Under-Secretary）一二助理秘書，以及各司司長。此項職位，不適用考試法，蓋起於升級，則不需考試，又需要特別資格與能力者，無法考試之。其實此類人員，在英不全由升級而來，亦有由外界選任者。次爲高級書記，此類人員全由第一級書記所升任，第一級書記爲受考試之最高級人員，下爲第二級書記，再下爲助理書記，最下爲習學書記。

文官職務能由競考受任者，其最高級爲第一級書記。一八九五年英國文官考試及印度文官考試合併，並加入東方軍務處職員考試（Eastern Cadets）每年考試一次，考取人員，按考試成績之先後由三項不同職務中，任選其一。國內薪金較少，而名列前茅者，多願在國內服務。若各部有缺額，亦可選定一部。

第一級書記，通常擔任行政事宜，高級位置，且須負重大責任，考員年齡須在二十二與二十四之間，考試科目與大學課程相符，及格者大都爲倫敦牛津劍橋三大學學生，多爲上中及中等二級人民。

第二級書記之任務，多屬書記事宜，其受試之標準較低，考員須在十七至二十歲之間。最初考員須受下列各項試驗：英文、數學、地理、歷史、習字、編目錄，及簿記之類。後少少改變，考員得任意選擇數門，使所試科目，與中等學校課程甚符合。考員多係中學卒業生，為中等及下中階級人民，任職八年後，有特殊成績者，得升入第一級，惟能升任者人數極少。

最近新增一級，稱為「助理書記」，由學習書記中競考司理抄寫事宜，成績優美之助理書記，可不受試驗，升為第二級書記。

最低級為學習書記，多為下中階級人民，所試科目雖極膚淺，而所受試驗之性質，與第二級大致相同，年齡在十五至十七之間。其職位係臨時的，二十歲以後，則被辭退。但彼輩可考助理書記，又彼輩參加第二級書記試驗時，可將任職成績，折算分數，加於考得分數上。惟參加學習書記試驗者，不甚踴躍。

在各部中有多數公職，不能採取競考制，因其所需經驗與能力，不能由考試證明之。又有一類職位，其數目不多，不能引起投考人之注意。更有多種位置，如外交部高級書記，使館參贊，及各種調查員之類，其事務極機密，又極重要，非品格優良者，不能勝任，在此種情形之下，大多採取有限制之競考法。此類競考雖亦有提高資格之傾向，但在求得參考之機會時，不免少有人力影響。此外尚有多種職位，最先提名，然後舉行考試，及格後再行委任。亦有直接委任，不受試驗者，此類職位不為最高級，如各部司長之類；即為最低級，如傳遞員和僕役之類。

在十八世紀時期英國公務上尚多腐敗情形，何以一百年後，竟能完全掃除之。此種狀況，可由英國公共生活之特點，及國會之進化解釋之。英國國會議員忠於其黨，服從黨魁，國會大多討論公共問題，私人或地方事務不足以引起國會議員之注意。政府不於國會中政黨不於選區內徵求私人擁護，許以特別利益，文官職務得以澄清，此一要因也。

文官考試委員會，(The Civil Service Commission) 自一八五五年由樞密院規定三人後，今仍其數。委員大多富有經驗，先由內閣與高級財部人員商定，後由國王任命之。此委員會不隸屬任何一部，故不受政治干涉，然非絕無外界影響。財部於文官職務方面有製訂規程之權，有爭執時，由財部解決之。以招考言，財部與委員會合作，並非强其執行，財部對於委員會之一切行動與決議，絕少質問與駁斥之事，而政黨之干涉與行政上之管理，殆無其事。

根據樞密院之一九二〇年諭令，委員會之職權，可分爲三大類；(一)審定將被任命之一切公員的資格，不論爲長期或短期。(二)編定人員受委之規程，及委員發行合格憑證之條件。(三)在倫敦公報上公佈一切合格之任命及升任。此會雖僅主持考試事宜，其職務則異常繁複。

自採用自由競考後，有兩種傾向：(一)考試之單簡化，將任務相等之職位，分爲數大組，各組受同樣考試，將考試數目減少。(二)試驗受考員之普通能力與學術，不重專門智識。蓋英國公務人員，終身任職，故臨時能否勝

任，不甚重要。又英國考試制度，不完全限於書記等項低等職務，尙有較高位置亦須受試。蓋選擇青年，使之終年任職，將來須負重大行政責任，則完美的教育，敏銳的智慧，及發展的能力，較之臨時的技能重要得多。根據此種原則，麥氏作以下二種建議，至今猶奉行之。（一）招考曾受優美的普通教育之青年（二）不使有志青年，內受試而趨重專科，以免考不取時，變爲無用。

最近考試制度雖趨單簡，但未能完全一致。（一）試驗方法之不同，或用筆試；或用口試；或兼用二法，由口試以觀其人格，由筆試以觀其智識。（二）主持機關不一致，或按文官考試會所訂之規程，凡資格相符者，皆得投考；或根據一部所訂之規程，由該部預先審查資格，選定後始能與試。（三）考員或係新考，或已有職位，僅求升任者。

官吏升任，與文官考試委員會無直接關係。凡高級行政人員，每年薪金在九百鎊以上者，升任與否，全由部長單獨決定。又各部亦有組織官員升任委員會，由該部部長或其代表，本司司長及他司司長公決之。對於職位較低者，則各部所組之 Whitley Council，有表示意見之權。

文官與僱員一經委任，除老死溺職及辭職外，終身任職。以法律言，其職位亦不穩固，國王可隨意更換之，不舉任何理由。凡被辭退之文官與僱員，不能訴於法庭，以求賠償損失。但在英無故被解職者，殆無其事。

酬報問題，在文官職務中甚爲重要。在歐美各國，官員之薪金，每較低於私人機關。但官員之職位穩固，且有升任機會，而社會之地位亦較高。在英國自一九二〇年後，官員薪金仍照戰前標準，但另加津貼，其高低以生活程度

之升降為標準。至此公共機關之酬報，與私人事業所給予之薪金，乃能平等。

告退及恤金之原則由國會議定，其細則由財部規定之。普通退休年齡為六十，在該項年齡前，非有證書證明體格或精神上之不適宜，則不得領取恤金。至六十歲時，可隨意告退；至六十五歲時，實行強迫辭退，財部至多僅能延長五年。凡未領得文官委員所發之執照者，不得領恤金，又任職不足十年者，無領取恤金之權。一切恤金事宜，由財部取決之，不由法庭判決之。

文官間有自動組織，高級人員薪金較優，注意行政改良，並設法提高自身在社會中之地位。至書記及傭工等職，大抵注意薪金鐘點，及普通工作狀況。文官之重要組織有：（一）文官協會，（二）郵工會，（三）高級文官會，（四）聯合協會之類。文官有組織會社之權，並可附隸他種社會。至一九二六年大罷工後，國會於一九二七年通過 Trade Dispute & Trade Unions Act。此議案不特禁止文官參加非文官所組織之會社，文官所組會社，不得與任何黨派聯合。

一九一六年秋，工業中發生騷動，政府組織建設委員會，以 Whitley 為主席，計劃改進工人與工主間之關係。該項報告主張組織國家及地方各項工會（Works Conncil），工人與工主代表各半，調解勞資兩方關係。惟此項組織，重要工業多未採納。後政府官員要求採用此制，於一九一九年由內閣批准各部相率組織 Whitley Council，政府與官員代表數目各半，外有全國會議，政府與官員代表亦各半。會議之任務如下：（一）討論招考，工作

時間，升級，任職時期，紀律，酬報等項問題。（二）鼓勵會員，繼續求學。（三）建議改良關於文官職務上之立法。普通事務，在會議中議決後，即可施行，重大問題須由部長財部或國會解決之。

世人對於英國文官職務系統，雖褒多貶少，亦有多種弱點。（一）人力並未完全絕跡。（二）考試之性質，亦有未盡善之處，或重筆試；或過重文學，而輕科學，與牛津及劍橋學生以特殊利益。（三）官場積習太重，行事過於迂緩。其優點亦多：（一）英國文官職務中，比較質量甚高。（二）紀律亦佳，並注意本身之改進，會組織公共行政學院。（三）無官吏專政之惡習。

參考書

Haldane (ed.) The Development of the Civil Service. 1920.

H. Finer, The British Civil Service. 1920.

H. Finer, Theory and Practice of Modern Government. 1932.

W. A. Robson, From Patronage to Proficiency in the Public Service. 1922.

F. A. Ogg, English Goverment and Politics. 1929.

Fourth Report of the Royal Commission on Civil Service. 1914.

The Report of the Committee appointed by the Lords Commissions of His Majest'ys

Treasury. 1917.

The Final Report of the Treasury Committee on Recruitment of the Civil Service.

1919.

The Report of the Joint Committee on the Organization of the Civil Service 1920.

第八節 選舉權與選舉

英國選舉歷史甚長，茲以限於篇幅，不能詳述，簡言之，前代之選舉權既不普遍，道與市應派國會代表亦不公允。至一八三二年國會通過改良律，(The Reform Act of 1832) 重行支配道市間應派國會代表數目，並擴大選舉權。一八六七年之第二改良律，再行擴大選舉權。自一八六七年以至一八八五年，國會先後通過多種與選舉有關係之議案，如秘密投票之採用，（一八七二年）選舉舞弊之取締，（一八八三年）選舉權之重行擴大（一八八四年）以及國會席位之重行支配（一八八五年）之類。

至歐戰時期，婦女參政運動聲浪日高，當時人士以為英國選舉應有新的根據，男女公民應享受同等權利，選舉制度上並應有多種變更。國會鑒於社會輿論，招集各黨代表舉行會議，以國會議長為主席，結果草成報告，並由國會通過一九一八年之人民代表律。

人民代表律之要點有四：（一）廢除道市間選舉權之異點，使選舉權絕對一致，至是道市各區國會議員之選舉時間和方法完全相同，所代表之人數亦同，大概七萬名。（二）擴大選舉權，一切男公民年在二十一歲以上，曾在一選區內或鄰近選區內居住六月以上者，有國會選舉權。成年的男公民若在一選區內設有辦公室或商店，

雖不居住該地，仍可登記而為選民。故一人若為一市居民，同時為他市住戶，則可為兩地選民，但亦以兩地為限。(三)規定大學代表制，一切公民會在立案大學中得有學位，可參加選舉代表大學之國會議員，同時於所住選區內尚有選舉權。(四)承認婦女選舉權，規定婦女年齡在三十以上，或自為資產住戶，或為資產住戶之妻室，均有選舉權。所稱資產住戶，係指任何房屋每年租金在五鎊以上者。又婦女在三十以上，為一選區內之住戶，在另一選區內設有商舖，則在二處均有選舉權。又在大學卒業之成年婦女，亦可多投一票。

一部分婦女既得選舉權，而主持女權運動之團體，依然不滿，繼續進行，以求絕對平等。至一九二八年，保守黨提出平等選舉權案，經國會通過。此項議案將女選民之合法年齡減為二十一，並廢除男女間立法權利上之不平等，女選民之數目因以大增。統計英國全部選民二千七百萬，女選民超過二百萬以上。

英國國家選舉權和地方選舉權不甚相同，在國家選舉方面選舉權已甚普及，唯一限制為公民資格和居留時間。在市選舉方面，則尚附有資產或住戶 (ownership or occupancy) 等項限制，男女公民必為資產住戶，或其妻其夫為資產住戶。地方選舉權既比較受限制，故人民可有國會選舉權，而無地方選舉權。

罪犯和癡愚及被拘於公共機關者，均無選舉權；非英帝國人民並未入籍者，亦無選舉權；貴族人士可參加地方選舉，而不能參加國會選舉，因在上院中已有過量的代表。在一九一八年以前，受公濟者無選舉權，但是年之人民代表律，已將此種限制廢除。不過寄居於公共救濟院中之男女，不符合住戶的規定，不能記載於選民冊上，故無

選舉權。選民因選舉舞弊有據，法院可褫奪其選舉權。

以選舉權言，英國向民治途徑上推進甚速。在一八三一年，國會選民僅佔全民廿四分之一，自一八三二年以至一八六七年，增至十六分之一；自一八六七年以至一八八五年，約計十二分之一；至一九一八年，增至七分之一；一九一八年之人民代表律授予婦女以選舉權，選民竟達全部人口三分之一；一九二八年之平等選舉權律，更增至半數以上；總計在最近百年中，英國選民竟由百分之四而增至百分之五十五。

英國全境分為國會區（Parliamentary districts），或稱選區（Constituencies），多數選區推選議員一人，但亦有少數選區推選議員二人。最近國會議員人數六百十五名，內有英吉利和威爾斯代表五百廿八名，蘇格蘭代表七十四名，北愛爾蘭代表十三名，議員一人約代表選民四萬名（人口七萬五千名）大學選區除外。國會於一八八五年曾重行分配選區，最近一次則在一九一八年，是年國會委任分配委員會（Redistribution Commission）委員會調查全國區選，起草報告，並將其建議附入議案中，由國會通過。選區大抵根據舊有疆域，或以一城區為單位，或合併二市之一部分，或為大城之一部，或為行政道之一部。

英國大學向有推選國會議員之權利，一九一八年人民代表律規定，英國大學可推選國會議員十五名，至一九二二年愛爾蘭自由邦退出後，減為十二名：牛津劍橋各二名，倫敦大學一名，蘇格蘭四大學（Edinburg, Glasgow, Aberdeen and St. Andrews）合推三名，威爾斯大學一名，英吉利省立各大學（Manchester, Bir-

mingham, Durhum etc.) 合推二名，又在 Belfast 地方之 Queen College 推派一名。凡曾得有大學學位之英國人民，均有選舉權。大學選民名單由大學當局從卒業生名單中擬定之，除去外籍卒業生。凡一大學區推選二名以上之國會議員，則可採取比例代表制的原則，與少數派以代表機會。大學選民無親自出席投票之必要，選票可由郵局遞送之。

英國每五年應舉行普通選舉一次，但國會可自行延長其任期，（須上院同意）戰時國會其前例也。不過英國常常不及五年，即須舉行普通選舉，例如在一九一〇年曾舉行二次，在一九二二年至一九二四之間先後舉行三次選舉，因首相可以隨時呈請國王解散國會，重行選舉。當然國會議員不願時時舉行新選舉，因選舉不特費用浩繁，且有失敗之危險也。

英國之提名程序極其簡單，候選人填寫提名單一紙，由選區內合格選民十人簽字，在規定時期內（大抵在選舉前七日）交與選官 (returning officer)，在市區內市長爲當然選官，在道區內檢察長 (Sheriff) 爲當然選官，在大學區內副校長或其他高級學術人員擔任選官。至提名之日，選官至市議會，或法庭，或其他公共場所，候選人或其代表將提名單交與選官，提名以一小時爲限，後即停止提名。候選人繳提名單時，須納一百五十鎊存款，此項規定之意義，在阻止無希望之候選人使不參加選舉。若候選人於選舉時期得票八分之一以上，可將存款取還，否則充公，歸之財部，每次選舉大抵有存款被沒收者。在英提名手續極簡單，而每選區之候選人數亦不多，單

選區中通常僅有候選人二三名，且有僅提出一個候選人，而成為不競爭之當選（Uncontested）。

前代國會議員大抵具有財產資格，此項規定現已取消。英帝國男女公民有選民之資格者，可在任何選區內競爭選舉，不限於本選區，非本區之候選人當選者，頗不乏人。

除大學選區外，全國選區同日投票。根據習慣，在國王宣佈重新選舉後八日開始提名，投票則在第九日。前此選官對於投票日期在範圍內可以自由伸縮，流弊極多。至一九一八年之人民代表律始規定全國同一日期，自晨八時起，至午後八時止，若有候選人要求，亦可於晨七時開始，至午後九時截止。

各選區之選民冊，每年修編二次，不論舉行選舉與否。註冊事宜由該區內註冊官吏主持，大底由市秘書或道秘書擔任之。註冊部委任調查員，按戶調查，向註冊部報告。由該部先擬一臨時名單，佈告於公共場所，公民若有要求或反對，須於規定時期至註冊部說明理由，並可於法院陳訴。過期後不能變更，只得於下半年編訂時再行修正。正式名冊上附有附單一紙，載明不能出席之選民。

國會選舉所用之選票極簡單，不記載黨名，票上載明候選人之姓名地址和職業，候選人名之先後，以字母為次序。投票地點大底假用公共場所，如市議會學校法庭之類，有時亦租用私人房舍。投票截止時將票箱封起，送至市議會或其他總機關，由選官及其助理員開票。在規定時期內，候選人得要求重數選票。

自一九一八年後，在國會選舉方面容許缺席投票，缺席人民之姓名見於缺席選民名單上（Absent voters'

list)。人民於選舉時期，須離去選區時，可請代表投票，代表函件須呈繳於選官，惟當地選民或親戚始能擔任代表。缺席選民亦可預得選票，填寫後郵寄選官。當然選民若在英國三島之外，則不適用郵寄票選，僅能推選代表人。

英國國會選舉甚有秩序，且少舞弊行爲。在京都有各黨的總機關，在各選區內各黨有地方黨員大會和黨委員會，推選各選區內之候選人。若地方無適當候選人或不能籌措充分款項以進行選舉，可請該黨中央委員會協助之，或由中央委員會另提候選人，亦可提區外人爲候選人。

普通選舉之時日既經宣佈，各候選人競發宣言，宣佈政見。法律規定各候選人可利用郵局，發散一次傳單，不貼郵票，候選人亦籌備講演會，並有在街口講演者。有利用報紙宣傳，並在通衢張貼廣告，更有僱用人員肩負廣告，招示行人者。候選人和政黨委員會不得僱用人員運動選舉，此爲法律所禁止，祇得借重自願效勞者。

英國國會會通過腐敗和不合法的行爲律（The Corrupt & Illegal Practical Act），其目的在消除選舉上欺騙行爲，限制競選的費用。此項法例以及後此多種修正案，區別腐敗行爲和不合法的行爲。腐敗行爲概括賄賂，恐嚇，假冒，僞造票數等類敗壞道德之行爲。不合法的行爲概括多種行爲，其性質非不道德，但足使選舉失其尊嚴，或使候選人用費過大，或採取其他不名譽的舉動。法律規定城選區選民不過二千，競選費以三百五十鎊爲最多，每多選民一千，可多用三十鎊。在鄉選區內，以六百五十鎊爲限，每多選民一千名，可多用六十鎊。一切選舉費用，須由候選人聘請經理人支付之，經理人須宣佈全部費用。候選人於正式選舉時期所支用之款項，大都少於其

定之數目。但於選舉之前，對於地方慈善機關和公共事業，大抵慷慨捐輸，期以博得地方人士之好感，其間接費用，實數倍於規定之數目，俗語所稱哺乳選區(Nursing a Constitnency)是也。

一區選舉若有舞弊情形，落選之候選人，可呈請取消該區選舉，此類呈文由法庭審判之，由高級法庭派遣法官二人聽審一切證據。若僅關於候選人之合法資格問題，不及選舉之合法問題，則由立法機關審查之。

參考書

F. Gray, The Confessions of a Candidate. 1925.

L. B. Namir, The Structure of Potitics at the Accession ot George III. 1929.

G. M. Trevelyan, Earl Grey and the Reform Bill. 1920.

H. Fraser, Representation of the Peaple Acts, 1981-1921. 1922.

G. P. W. Terry, The Representation of the Paople Act, 1918. 1919.

W. H. Dickinson, The Reform Act of 1918. 1918.

R. Strachey. A Short History of the Women's Movement in Great Britain. 1928.

M. Mac Donaph, The Pageant of Parliament. 1921.

H. Fraser, Law of Parliamentary Elections, 1910

I. H. Humphreys, Practical Aspects of Electoral Reform. 1922.

第九節　政黨之興起

約在一六八〇年，急進派與保皇派名稱出現，二黨合立 William III 為王。後意見大異，急進派擁護 Hanoverian Dynasty，保皇黨則擁護由 James II 所傳下之 Stuart line，直至踐祚律通過後，其爭始息。至十九世紀之初葉，二黨之政策上的異點在內政上之設施。拿破侖戰爭以後，急進派主張積極改革，通過改良議案，以推廣國會選舉權，取消穀律，(Corn Law)，以維平民生計。保皇黨嚴厲反對之，以國會之組織，已達至善至美之地步，地產階級為國家安危所繫，穀律不能取消。改良議案於一八三二年通過，地產貴族在國會中之權力大減，中產階級因以興起。

Richard Cobden 聯合 John Bright，組反穀律協會 (Anti-Corn-Law League)，大事活動，其最大成功，在感化當時保皇黨首相 Robert Peel。彼雖為保皇黨，對於工人生活，頗表同情，故決然提出取消穀律議案，一部分保皇黨與急進派合，遂能通過此案。其他保皇黨派擁戴猶太人 Disraeli 為領袖，此後三十年內，共有三黨存在，急進黨，Peel 派，及保皇黨。至一八六八年，Peel 派全部加入急進黨，至是自由黨與保守黨之名稱出現。

至一八八六年 Gladstone 之愛爾蘭政策，使自由黨分裂，自由黨議員九十三人加入保守黨，反對愛爾蘭自

治草案，自稱自由黨聯合員，Liberal Unionists 至是保守黨，又稱爲聯合黨(The Unionist Party)。二黨政爭之中心問題，爲自由貿易及愛爾蘭自治問題。

至此勞工問題，逐漸影響政治，產生政治解放運動，其意義有二：(一)取得國會選舉權，(二)選舉國會代表，參加國會工作。至一八三〇年改良律通過後，工人大爲失望，而 Chartist 運動起，要求取消國會議員之財產資格，規定議員之薪金，採取成人選舉權，投票選舉國會每年開會一次等項規程，此項運動醞釀十年之久，始逐漸消滅。

Robert Owen 所計劃之合作運動，於一八四四年由 Rochdale Pioneers 施行之，工會運動 Trade Union 開始。待禁止結社律取消後，更逐漸發展，一八五一年工程師聯合會(Amalgamated Socicty of Engineers)首先成立。Bright 利用工會分子，以進行其括張選舉權之運動。至一八六七年 Disraeli 通過第二次改良律，除少數限制外，城市工人得着選舉權。Gladstone 於一八八四年通過議案，與農人以選舉權。至是工人之第一種目的達到，第二步在參加國會工作。

一八六八年第一次工人大會 (Trade Union Congress)，舉行於 Manchester，旋復組織工人代表協會 (Labour Rpresentation League)。於一八七四年之普通選舉，推候選人十四名，當選二人。協會後亦消滅，而各種社會主義機關紛起。至一八八八年蘇格蘭工人組織工黨，後於一八九三年在 Bradford 開會，成立獨立

工黨，(Independent Labour Party)，蘇格蘭工黨附麗之後復於倫敦開會，正式組織工人代表委員會，Ramsay Mac Donald 爲秘書，於一九〇〇年當選二人，此爲正式工黨參加國會之始。至一九〇六普通選舉，當選二十九人，在國會中成爲一强有力之小組，委任職員及黨務員。是年自由黨大盛，繼握政權十年之久，努力於政治改良及社會立法。

一九一四年歐戰驟起，政治入於變態狀況，宣戰後各派領袖協議，停止政爭。至一九一五年五月，Asquith 組織混合政府，自由黨員與保守黨員人數各半，工黨亦派員參加，惟進行不甚順利。至一九一六年改組，Lloyd George 出任首相，組戰時內閣，閣員五人，自由黨工黨各一人，保守黨三人。至是自由黨內鬨，獨立自由黨員出任反對黨，至一九一八年夏，工黨領袖亦不復遵守前此默契，戰爭未停，政爭復起，於一九一八年十一月重行競爭選舉。

是時保守自由二黨領袖，仍作混合政府之準備，以應付戰後之和會。Lloyd George 及 Bonar Law 同發選舉宣言，獨立自由黨 (Asquith) 及工黨努力競選，結果混合政府大勝。蓋是時社會輿論已有三種傾向(一)贊成混合內閣，使之主持和議；(二)人民不贊成極端政策；(三)自由黨失去社會信仰，一般人傾向聯合黨 (Unionist)。

混合政府　　四七八名

反對混合政府之保守黨員　二九名
獨立自由黨　二八名（Asquith 落選）
工黨　六三名（Mac Donald, Snowden 及 Henderson 均落選）
社會民主黨　一一名（贊成混合政府之政策）
愛爾蘭自治派　七名
愛爾蘭獨立派　七三名
婦女　一八名
總計國會議員七〇七名

自一九一八年改選後，(Lloyd George) 續組混合政府，是時政治上有三種表現：（一）混合政府自始不爭衆望；（二）討論恢復舊有黨派；（三）改組後工黨有長足之象。後保守黨決採獨立政策，Lloyd George不安於位，由保守黨領袖 Bonar Law 組閣，於一九二二年十月解散國會，重新選舉。

一九二二年之選舉，四黨競爭正烈，保守黨在可能範圍內與混合自由派 (Coalition Liberal) 合作，其政綱如下：穩固政府，行政主經濟，救濟失業，救濟農業，維持友善邦交之類。以自由黨言，兩翼聯合事卒無結果，遂分提候選人，並各剽政綱。除反對保護關稅外，國家自由派 (National Liberal) 之政綱與保守黨無甚出入。獨立自由派則注重政治及社會改良，在數種重要問題上，近似工黨。工黨之競選宣言，主張擴充國際聯盟，修改和平條約，恢

復埃及獨立，准許印度自治，從速批准愛爾蘭自由邦之新憲法，征收資本進級稅，（五千鎊以上）以結束戰時債務，修改所得稅征收地稅國有礦產與鐵路，救濟失業，改良國會中立法程序之類。選舉結果工黨一躍而爲正式反對黨。保守黨選得議員，雖爲絕對多數，所得票數，則在半數以下。

黨派	議員	票數
保守黨	三四四名	五，五〇〇，三八二票
國家自由黨	五三名	一，六七三，二四〇票
獨立自由黨	六一名	二，五一六，二八七票
工黨與社會主義派	一四二名	四，二四一，三八三票
獨立黨	一二名	
國家主義派	二名	
愛爾蘭獨立派	一名	

保守黨組閣，史稱爲「秘書政府，」不爲人所推重。一九二三年 Law 因病辭職，Baldwin 繼之，是時失業衆多，財政困難，Baldwin 欲改變財政政策，採取保護關稅，固以取締外貨，足以促進本國之農工商各業。包氏以勞氏前此承認不變財政政策，驟然變更，不得不訴之公意，重新選舉。此時自由黨復合，以 Asquith 爲領袖，所採黨綱，一方反對工黨所擬之 Capital levy，一方反對政府之財政政策，主張嚴守自由貿易，並提出救濟失業方法，建

議外交政策工黨亦歡迎此次改選，重述前此一切政策，對於外交問題，主張減少軍備。選舉結果，各黨無絕對多數，以自由貿易言，則保守黨政策失敗，包氏辭職，由麥氏繼任，此為第一次工黨內閣。內閣中人才尚盛，亦能有為，然究為少數黨，非得多數自由黨員之贊助，則無法維持。又工黨內部意見亦不一致，於工黨政府成立時，已有數次大罷

保守黨	二五八名	五，五三八，八二四票
自由黨	一五九名	四，三一一，一四七票
工黨	一九一名	四，四三八，五〇八票
獨立派	七名	二六〇，〇四二票

工。其實工黨之政績，全在對外，麥氏兼任外長。是時英法外交逐漸接近，Dawes Plan 得以成立，法軍在 Rhur 之橫行，於以終止；又工黨政府正式承認蘇維埃政府。以內政言，則毀譽參半，預算未列 Capital levy，頗得自由黨之贊許，惟失業及房舍問題，則無辦法。勞工大臣 Miss Bonfield 為第一次婦女部長，宣稱工黨之救濟辦法，全賴國有土地礦產及鐵路，工黨不特應有職位，且須有權力，始能實行政策。

九月後工黨政府受國會之彈劾，遂解散國會，（二年內三次解散）選舉結果，保守黨得票百分之四十七，所得議員數目，則佔百分之六十七。自由黨大敗，工黨仍為正式反對黨。

保守黨	四一二名	七，八五四，五二二票

自由黨	四十名	二，九二八，七四七票
工黨	一五一名	五，四八九，〇七七票
憲法黨	七名	一八五，〇七五票
獨立黨	五名	八一，〇五四票
共產黨	無	一〇一，八〇三票

總計六一五名

保守黨當政先後五年（一九二四至一九二九）至是年秋季，原須改選，包氏於五月解散國會，進行改選事宜。此次競選、社會上比較靜默，因各黨政綱比較和平，均未提出重大問題足以轟動社會。保守黨攻擊工黨，聲言以社會主義治國，足以破壞工業，危害國家福利。自由黨集中於救濟失業，聲言可於一年內解決失業問題，而不增加人民之擔負。工黨辯護非為過激黨，亦非共產黨，並謂絕不用强力革命及沒收方法以建立新社會，採取民主的政策，而致力於有秩序之進步。包氏 Baldwin 以穩固政府相號召，麥氏則要求國人與以公平機會 Fair Chance，自由黨自知無多數之可能，希望能得一百以上之席位，以左右政局。選舉結果，工黨佔優勢，然無絕對大多數。保守黨雖失去一百四十席之多，降為第二位，而所得票數，則多於其他各黨。

保守黨	二六九名	八，六五八，九一八票
工黨	二八九名	八，三八四，四六一票

總計六一五名

自由黨　五八名　五，三〇五，一二三票

其他小黨　九名

工黨既爲多數黨，復由麥氏組閣，此次不與自由黨直接聯絡，所持政策多主和平，而失業救濟問題，尤近似自由黨，希望能得其間接援助。自由黨不欲參加表決，但欲改訂新選擧法，採取比例代表制。

在一九一四年之前，以職業言，保守黨多爲有官階財富及社會地位之人，大部大學卒業生及律師，多數富商製造家財政家商人及店員之半數，大部農工國教教士，及一部不從國教者（Non-Conformists）以 Wesleyans 爲尤甚，多爲保守黨黨員。自由黨黨員多爲商人中產階級，城市中工人，和不從國教者，多屬自由黨。以地域言：在蘇格蘭及威爾斯自由黨較多，在英吉利保守黨較多；北部工業較盛，自由黨強；南部偏重農業，又有多數由殖民地歸來之富人，租界要人及海外鉅商，且多數有歷史的學校亦在南部，故富有保守精神。

工黨之興起，賴有二種因子：（一）工會運動，（二）社會主義。前者貢獻款項與選票，後者貢獻領袖能力與精神。工會爲工人在一種工業上之團體，以進行公共契約，並取一致行動，以應付工主。此項組織，始於工業革命至十九世紀末葉，會員幾達二百萬人之多。歐戰期中發展尤速，至一九一四年會員升至四百萬，一九一八年至六百萬以上，一九二〇年竟至八百萬以上。後工商業衰落，於一九二五年工會會員驟減至五百餘萬，一九二六年大罷

工後，一九二七年保守黨政府通過工業糾紛與工會律，工會會員更降至四百萬，財源亦告枯竭，工會所受影響非小。

社會主義在英國歷史甚淺，以天性言，英人非社會主義者，一方贊成政府，一方又不願受政府壓迫。直至十九世紀之末，及二十世紀之初，社會主義運動漸盛，社會主義機關興起，社會主義之精神與理想表現於國會辯論中，及國家與地方之立法上。號稱社會主義者為數已多，而有社會主義思想不自稱為社會主義者亦復不少。最著名之社會主義組織為 Fabian Society，會員約二千名，多為學者及著作家，如 S. & B. Webb, B. Shaw, H. G. Wells G. Wallas 之流，可稱為社會主義之右派。最初發行書籍與論文，宣傳社會主義，以後從事於工黨運動，更加入工黨。最大之社會主義組織，為獨立工黨，黨員五萬名，實際納費者三萬人，此黨人數雖少，實為工黨之精神。此外尚有共產黨，直屬第三國際，一九二一年會員約萬人。

工黨黨員限於城市，農民多投保守黨票，城市中之中產階級自由黨員，最近變為保守黨員者不少，城市中之工人自由黨員最近頗多加入工黨。工黨之基礎在礦區，又蘇格蘭南部，英吉利北部和中部，及威爾斯南部之工廠區域。

英有三大政黨，政綱各自不同，在數種重要問題方面，如維持資本制度，保守黨與自由黨一致反對工黨。在外交及殖民政策方面自由黨與工黨接近，在內政方面，二黨政策又復不同。

以外交及殖民政策言，保守黨帝國主義精神較甚，外交較為強硬，對於殖民地壓迫較甚。自由黨批評保守黨之政策雖嚴，待彼輩執政，未必改進政策。工黨政策少少不同，主張裁減軍備，利用國際聯盟，以謀世界合作，在最近將來與殖民地以自治權。

以工商業言，保守黨無甚計劃，其領袖受前代 Laissez-faire 舊原則之影響，其方針在使工商業自求解決方法，但倡保護政策（Safeguarding），主張採取保護關稅。自由黨原主「放任」政策，最近傾向政府管理方面，幾與工黨政策吻合。工黨贊成政府管理，主張社會改進，國有多種工業，贊成招集國家經濟委員會，補助政府之經濟政策。其實自由黨與工黨之異點，不在實際計劃，而在注重點之不同。自由黨之目的，在改組工業，工黨則反注意工人之多種利益。

以財政政策言，保守黨力主保護政策，自由黨及工黨則贊成自由貿易，保守黨主張維持現有租稅系統，祇須少少變更，同時注意地主，酒業，及大資本之利益。自由黨亦以現存租稅系統大體不惡，但主張重征遺產稅，以資分配財產，更主裁減軍備，以減輕租稅負擔。工黨在前幾年之租稅計劃，中心在 Capital levy，因最近英國國稅之半數用以清理戰時債務，故欲採取此項政策，完全解決戰爭擔負，但不為社會輿論所贊成，故於一九二八年之黨綱中，未再提及。最近主張大減軍備，增加遺產稅，修改所得稅，重加地稅，廢除一切生活品稅及保護關稅。

以土地問題言，保守黨欲與一切耕主以津貼，其目的在增加獨立地主之數目。自由黨主張「耕種保有制」

(cultivating tenure)此項計劃在使國家收管特種土地，分配於耕戶，耕種有效率，則有保留權。工黨主國有一切農田，分配於有效率之農夫，共同買賣農產，在鄉區中發展電力與交通，規定農工工金及時間。

以社會服務言，各黨相距不遠，皆贊助救貧事業，老年恤金，衞生保險，失業保險，改良房舍，民衆教育之類，三黨對於此類立法，均有相當貢獻。不過工黨特別注重此類事實，並欲造成較有進步之立法。

以改良政府問題言，視綫同集中於貴族院。保守黨欲恢復其舊有職權；自由黨主維持現狀，而改變議員性質；工黨力主衆議院之至尊地位，反對貴族院干涉財政，及阻止民主的決議，Webb 主張根本廢棄之。

至一九三三年，英國國會生活變化至大，計有三種特點：（一）英國衆議院亦分成多數黨派，更結合而成爲法國式的混合政府 (Union sacrée)，通稱爲協力政府 (National Government)，（二）選區與國會失去舊有之密切關係；（三）政府有採行反對黨的政策之趨勢。

吾人觀察英國國會，可知極右則有所稱 die-hards，左中則有包德文 (Baldwin) 之保守派，更有青年保守派，三派同稱爲保守黨員，共同擁護協力政府。右左則有國家自由派(Liberal Nationals)或稱西門派(Simonites)，於一九三一年選舉時期，與保守黨相結納。此輩承認政府派之黨務員，並自有黨務員。再左則有國家工黨 (National Labour Party)，爲麥唐納所領導。以上各派合組現今之協力政府。

國會於一九三三年開會時間，反對黨內亦有三派：（一）自由派，此派自一九三一年新國會成立時期，直至

一九三二年九月擁護現存政府，至一九三三年十一月，始加入反對派。（二）再左則有路易喬治（Lloyd George）派議員四名，於一九三一年以獨立自由派名義當選，反對政府。（三）工黨為極左派，衆院內既無共產黨員，亦無法西斯黨員。

保守黨為現今最大之黨，除原有保皇和保守分子以外，新增多數進步分子，在二十年前，後者可稱為自由派。溫和派的青年，加入此黨者頗多。保守黨既容納多數新分子，領袖問題遂生困難，而內部亦有區分為派別之趨勢。溫氏雖屢遭攻擊，究不失其領袖地位，溫氏所以能為領袖，不在其個人人格及其所採取的政策，實際全為需要問題，彼尚能導領國會中之保守黨員。不過彼既無固定政策，而指揮能力亦比較薄弱，頗為青年保守派所厭惡。

保守黨內現有兩個極端派，一派稱為 die-hards，此輩贊成一九一一年以前憲法上的均衡，極力主張改良貴族院；第二為關稅改革派（tariff reformers）主張實施保護關稅。前派由喬雀兒（Ghurchill）和勞也德（Lloyd）領導之，後派則得克爾夫滌（Page Croft）之贊許。二者均反對政府之印度政策。以外交政策言，二派主張聯法反德，die-hards 在內閣中頗有勢力。不過保守黨之大部黨員，尚能忠於包德文，並可擁護其所採取之政策。該黨之左翼為青年保守黨員，所主政策較有進步，並附有社會主義之色彩，而為國會中之保守黨員所不贊同。

自由黨自為路易喬治於一九一六年所分裂後，意見上至今未歸一致，至一九三一年復行破裂。受約翰西門（Sir John Simon）所領導之一部分自由黨員，於一九三一年脫離自由黨，自稱為國家自由派（Liberal Na-

nals），彼輩所以能重行當選，得保守黨之助力非小。路易喬治亦於一九三一年離黨獨立。自由黨之最近領袖爲薩密爾（Herbert Samuel），在衆院中人數極少，在選區中則尚有相當勢力，並能團結一致。此輩管理自由黨最高執行機關，和全國自由黨協會（National Liberal Federation）選區內之下級機關，亦能受其指揮。自由黨員尚固守其自由貿易之主張，於一九三一年選舉時期，組織協力政黨之各黨，相約不提關稅問題。但選舉結果，保守黨佔絕對多數，一般保守黨員認爲選舉上的勝利，使彼輩有推行保護關稅之權利。而當時政府之財政計劃，且以保護關稅爲中心，自由黨員大譁，但因國難當前，未肯積極反對政府之財政計劃。後政府主張採爲永久政策，知公然反對，至帝國會議（Imperial Confernce）於 Ottawa 開會時期，遂正式決裂。自由黨擔任部長者相率辭職，但在他種問題方面，繼續擁護政府。直一九三三年十一月，自由黨始正式加入反對黨方面。

工黨亦於一九三一年分裂，失去 Mac Donald, Snowden, Thomas 等十數領袖，在國會中並無若何損失，在選區中則所受影響甚大，因選民對於麥唐納，尚有相當信任。不過韓德生（Henderson）亦符衆望，惟於一九三一年未獲重選，故反對黨領袖乃由前建設部長藍斯卜芮（George Lansbury）擔任之，有前郵務大臣 Attlee，前司法大臣 Cripps，和一九二四年工黨閣員 Wedgwood 等協助之。

直至一九三一年分裂時期，工黨內部計有兩派意見，一則主張立卽採行社會主義，一則主張逐漸推行。工黨中之工會分子爲溫和改良派，而在國會中佔有勢力之資產和智識分子，則主採取社會主義政策。麥唐納爲資產

智識分子，其所組政府僅少少表現社會主義的色彩。麥氏退出工黨後，工黨不自知其政策為何，分裂之後二年中，工黨最高首領努力擬訂其政策較有左傾的情態，而在 Scarborough, Leicester 和 Brighton 所舉行之工黨年會，有明顯的社會主義之傾向。但內部意見亦不一致，遂有一九三三年之紛擾。

獨立工黨為依附工黨之主要社會主義派，因其接近共產黨，結果亦自行分裂。繼續參加工黨之會員，組織社會主義同盟（The Socialist League）最近曾發行多種論文，討論社會主義政府應採取之政策。以為社會主義派於選舉方面若能勝利，則資產階級必利用經濟方法和貴族院以抗拒之，主張工黨勝利後，須由國會通過非常權力案（Emergency Pawers Act），使能管理全部政府。工會總幹事 Walter Cytrine 大不謂然，曾公然反對成立獨裁政治，最初似為 Cripps 和 Cytrine 兩間之爭辯，後竟變為工黨大會中之辯論問題，大會表決反對任何獨裁制，不論其為左傾或右傾。

最近協力政府漸為與論所不滿，其前途如何，當為一般人所注意。自吾人觀之，政治上之可能的進展，則有下列數種方式。若極右派因印度問題而反對協力政府，則大部分保守黨員可與多數自由黨員聯合，採取較進步的政策，而以包德文為領袖。麥唐納去歲夏季曾與喬雀兒和勞也德作一度秘密接洽，麥氏表示在必要時，且願組織極右政府，即所以預防上述的結合之出現。但自自由黨退出協力政府以後，政府政策有右傾趨勢，保守黨當不致分裂。自由黨是否能與工黨在國會中和選區內嚴密合作，為工黨所不願聞，事至明顯。故自由黨將逐漸縮小，而終

於絕滅。

一九一八年至一九二二年之協力政府內，保守黨佔絕對大多數，終由保守黨獨自組織政府。現協力政府既不孚衆望，而國家危機又已過去，保守黨誠有自行組織政府之可能，多數保守黨員頗有此種主張，認爲保守黨既得有絕對大多數，應盡量施行其政策。不過此種計劃，暫難實現，因包德文尙忠於麥唐納，麥氏亦握有相當政權，且於政治派別間接洽尙稱靈活。

政客中有主張再以協力政府名義，以進行選舉者，此種計劃仍有勝利希望，實際爲國家工黨黨員和西門派自由黨黨員所希冀，因不得保守黨之援助，彼輩有失選之危險。不過保守黨是否樂意協助上述二派，則爲問題。

至一九三五年夏或一九三六年春，國會勢須改組，屆時必須舉行普通選舉，或竟重演一九二九年之狀況，亦未可知？工黨可變爲最大黨，但無絕對大多數。至於反對國會制政府之分子，在英國不甚發達，共產黨員最近並未增加，法西斯派雖自稱進展甚速，但不願宣佈其會員數目，外人莫從探悉。總之，這兩個極端黨派，最近當無執掌政權之希望。

參考書

M. Ostrogorski, Democracy. and Organization of Political Parties. 1922.

H. Tyfe, British Liberal Party; an Historical Sketch. 1928.

L. T. Hobhouse, Liberalism. 1911.

G. F. G Masterman, The New Liberalism. 1921.

Hugh Cecil, Conservatism. 1912.

R. Mac Donald, A Policy for the Labour Party. 1920.

H. Tracey, The Book of the Labour Party. 1928.

R. H. Tawney, The British Labour Movement. 1925.

W. Elliott, Toryism in the Twentieth Century. 1927.

E. Pease, History of the Fabian Society. 1925.

F. A. Ogg, English Government and Politics. 1929.

第十節　衆議院(House of Commons)

英國下院存在之歷史最久，約計六百年，通常所稱國會(Parliament)或衆議院(House of Commons)，實際皆指下議院而言。下議院之立法權至大，下院管理全國之財政，規定法庭之職權，支配王權之行動。

現今之議場，始於一八三七年，成於一八五二年。國會議員六百十二名，而國會中之議席約計四百五十個，通常出席議員約二百名，會中無固定之席位，政府派議員坐議長右方席位，反對派則據左方席位，最前兩排席位右稱爲財部席位 Treasury Bench，左稱爲反對席位(Opposition Bench)。

國會任滿時，或被解散時，須舉行大選，除大學選區外，全國同時投票。按一九一一年國會律(Parliament Act)，國會任期五年，但亦可延長，惟須兩院通過，國王批准。國王根據政府之建議，可隨時解散國會，大底先宣告延會，而後解散之，再由 Crown Office 下令改選。在規定時期中，各黨開始競選，選舉既畢，國王招集國會。

新國會之首先任務爲選舉議長(Speaker)，形式上由國會推選，實際由首相商定，國王批准，全屬具文，由大法官向下院宣佈。在就職之先，議長和議員均須宣誓。國王在元老院宣讀講演詞，並招下院議員往聽，該項講演詞(The King's Speech)或由國王親自宣讀，或委派代表宣讀，講演詞由首相和內閣磋商擬成，略述國內概況和

對外關係，簡陳政府預提之重要議案並要求國會批准政府所需之費用。讀完後下院議員回至下院，再由議長宣讀國王講演詞，然後進行一切例行公務。

下院於禮拜一二三四等日下午兩點三刻開會；星期五則於上午十一時開會，大抵討論私人事務動議和呈文之類；星期六不開會，議場任人參觀。早晨不開會，俾能進行委員會工作，會議大抵由午後直至夜間。根據國會規程，一切有人反對之事務須在夜晚十一時以前討論，無人反對之事務，可於十一時以後討論；若無特別事務，則於十一時半散會。在緊急時期，可澈夜會議。星期五日之會議，不論事務重要與否，規定於下午四時半停會。

國會開會，以議員四十名為法定數，約佔全會百分之七。通常出席人數甚少，大都滯留於會客室，圖書室，和飯館，投票時可隨時招集。甚有討論會務時，出席人數不及四十，若無議員要求點數出席人數，議長多不注意有無法定人數。一有要求，則須遵守規程，不足法定人數，即成流會。

議長之地位在議會中極為重要。英國國會第一任議長為 Thomas Huugerford，時在一三七六年。議長由首相和閣員事先商定，然後由國會自選，極少由競爭當選者，前任議長大抵能以續選，不論所屬何黨也。若議長因死亡或普選失敗而缺席，通常將副議長選為議長。

議長一經當選，則斷絕其黨派關係，不復參加黨派集會，亦不與本黨磋商黨派政策，在政治上嚴守中立。通常議員當選為議長後，在所代表之選區內，各黨不復提出競選候選人。由此可知議長一席，不特附有極大尊榮，並有

極長任期。議長得有優厚薪金，且有固定官署，退職時可領取養老金，亦得有爵位，養老金由國會議決，爵位則由王給予。

議長之地位，高於一切議員。議長有（一）管理辯論之權，決定何時應有停止辯論之動議，何時停止煩複之演詞。（二）有維持治安之權。（三）表決時票數相等，則由議長取決。

國會有固定的規程，稱爲 Standing Orderss，不過此類規程，未能概括國會一切程序，故不得不參用慣例。英國國會規程大抵長期有效，不若美國於每次普選後須重行議決採用；亦不若在美國採用後即不能變更。國會可隨時停止之，修正之，或廢棄之，以便執行事務。大部規程規定各類事務應分配之時間，以及各種事務之進行程序。政府所提之議案有優先權，私人議員議案多集中於短時期中。在每次開會之前一小時，爲問題時期，議員可提出問題，要求有關係之部長答復，各議員每次至多僅能提出四個問題，亦以要求報告事實爲限。部長可以某項外交或內政應守秘密，拒絕答復。

在通過議案之各種階級中，時時舉行辯論，議員之演詞大抵甚短，甚少超過一小時以上者，但對於特別重要議案，亦有繼續數小時者。Brougham曾作六小時之講演，Gladstone 亦曾作五小時之講演。但在近代國會中，甚少極長之講演，演詞過長，雖黨務員亦無法維持法定人數。

近代任何代表議會，決不能於全體會議中執行一切工作，既無充分時間，亦無相當智識。凡須提出國會之議

案，多先經委員會討論，倘有反對之處，或讓步，或調和，最後將少數固定問題，提出國會討論。國會中委員會甚多，其重要者有下列各種：（一）全院委員會 (Committee of the Whole House)，（二）公共議案專務委員會 (Select Committees on Public Bills)，（三）公共議案全期委員會 (Sessional Committees on Public Bills)，（四）公共議案常備委員會 (Standing Committees on Public Bills)，（五）私人議案委員會 (Committees on Private Bills)。

（一）全院委員會，無異衆議院本身，惟主席易人，又討論之程序不同耳。Chairman of Committees 任主席，議員祇能一次發言之規定，至是不適用。此種委員會之歷史甚久，按其所處理之事件，而有各種名稱。當討論普通議案時，則稱爲全院委員會；討論支用案(Appropriations)時，稱爲供給委員會 (Committee of Supply)，討論籌款以備支用時，則稱爲籌計委員會 (Committee of Ways & Means)；檢閱印度收入帳目時，稱爲印度委員會。此類全院委員會，僅能討論一種特別事實，若討論他種事務，則須另組他種全院委員會，但在普通全院委員會中，同時可討論多種議案。事務討論完畢時，則停止委員會形式，而恢復國會程序，議長返任主席，委員會主席將在委員會中所得求之結論，提交國會通過。

（二）專務委員會 (Select Committees) 多爲討論專門事務而組織，或研究議案，或代表衆院舉行調查。其主要目的，在探聽消息，後向全院委員會報告，由該會詳細討論之。專務委員會既爲衆院採集證據，及查察證人，

故有調遣人員，檢閱公文及記錄之權。專務委員會所用之程式，與全院委員會大抵相似，自選主席，主席不投票，惟於雙方票數相等時則由主席投票解決之。此會有委員十五人，工作完畢時，即行解散。每期國會開會時，大抵成立多種專務委員會，全數近二十，其中有存在至休會時期，故稱為全期委員會(Sessional Committees)。

(三)全期委員會與專務委員不同之處，在前者存在至年會終止時期；後者於事務完畢時，即行解散。選任委員會(The Committee of Selection)，規程委員會(The Committee on Standing Orders)，公帳委員會(The Committee on Public Accounts)，公共呈文委員會(The Committee on Public Petitions)均為全期委員會。

(四)常備委員會皆於國會開議時即行委任，存在至國會解散時期，其性質和組織與全期委員會不同。常備委員會人數自四十以至六十，法定數為二十，委員由選任委員根據黨派的成分支配之，儼然一小國會也。英國國會內現有六個常備委員會，內有蘇格蘭委員會，討論一切與蘇格蘭有關係之議案，其餘五個，列為ＡＢＣＤＥ。一切公共議案由議長分配送交各委員會，詳細研究，有時加以修正，然後報告舉行三讀，如此始可節省國會之時間。

(五)私人議案委員會審查一切私人議案，此類委員人數甚少，在下院中各委員會僅有委員四人，在上院中則有五人，大抵皆與議案無關係之議員，由選任委員會商同黨務員(Whip)選任之，法定數為三人，贊否兩方

人數相等時，則由主席投票解決之。主席亦由選任委員會選派之。

此外尚有（六）混合委員會 (The Hybrid Committee) 和（七）聯合委員會 (Joint Committee) 兩種。混合委員會兼有上下兩院議員，下院議員中政府和反對兩黨各半，凡與上下兩院有關係之議案，皆由此委員會討論之。聯合委員會亦兼有上下兩院議員，人數相同，其目的在集合對於一種政策之擁護和反對兩方，使共同討論，冀能得一調和政策。此類委員會多因討論私人議案而組織。

一切委員會均由選任委員會選任之，選任委員會會員十一人，內有政府黨委員六人，反對黨委員五人，於國會初開會時選定。表面由國會推選，實際由首相和反對黨領袖商定之。在委任各委員會時，選任委員會不甚注意黨派關係，然普通委員會中各黨人員之比例，實不啻國會之縮影。各常備委員會委員自四十以至六十，根據國會規程，在討論特別議案時可增加委員十人至十五人，以供給專門學術。專務委員會委員十五人，私人議案委員會則僅有四人。各常備委員會有主席一人，既不爲選任委員會所委任，亦不由委員會所推選，選任委員會委任主席一組，該組推定各委員會主席。

以名義言，內閣不爲國會之委員會，實際可稱爲領導委員會。一切重要問題由其提出，亦由其批評。通常內閣所贊成之議案，易於通過國會，內閣反對則多被否決，當然少數黨政府在國會內則無此種權威。

內閣之支配委員會，不甚嚴密，在委員會中，黨派色彩亦比較淡薄。有時委員會將政府議案修正過多，爲內閣

所不願聞，至是主持此案之部長，或接受其修正，或請國會打消其修正。不過壓迫手段，爲英人所不取，部長通常讓步，或接受調和。

英國下院至少每年須招集一次，一期會議(a session)存在自五月至七月之久。國會大抵在十一月招集，自耶穌聖誕以至一月下旬暫行停會，然後繼續開議，直至六七月正式休會。兩院自行停會，不必同期，王權無停會之權，但內閣一定休會時期，則報告國王，國王下令兩院同時休會。國會休會時，一切事務和議案的進程，亦皆無效，議案須重行提出下期國會，經過全部歷程，始能變爲法律。國會存在五年，但內閣隨時可以要求舉行普通選舉，由王權解散舊國會，招集新國會。國會一次會議終止時稱爲停會(adjournment.)一期會議終止時稱爲休會(Prorogation)，整個國會停止效用時期稱爲解散(dissolution)，王權招集國會時，上下兩院同時開會。

按國會規程，議員不得辭職，但有下列情形之一，則須辭職：（一）受職，（二）封爲貴族，（三）瘋狂滿六月，（四）破產未清理，（五）改入其他國籍，（六）國會有驅逐任何議員之權，但被逐議員有重行當選權。議員雖無上列情形，而執意辭職，則可採取一種間接解決方法。一七〇五年之官吏律(The Placemen Act of 1705)規定議員若在王權下接受有酬報的職位，則須辭去國會議員職務。此項法律之目的，在保障國會，使不受國王之賄賂。議員若欲辭職，可向財務大臣請求委爲(Chiltern Hundreds)之管理員，緣該項王產有地三塊，上有森林，前代國王派員管理之。但此類林地早經闢爲公園和草場，已無設置管理員之必要，不過該項職位依然保留，以爲

解決議員辭職之辦法。

「國會議員每年支薪四百磅，其中百磅不納所得稅。自一九二四年後，外埠國會議員可得一等旅行車票。議員尚有各種特權：（一）在議會中有發言之自由，（二）在會議時期，有不受逮捕之權利。但犯法和藐視法庭，則須受法律之裁制。

最後吾人要注意，各黨有主要黨務員（Chief Whips）二人，外有助理黨務員數人。政府黨黨務員在國會開會時期，事務甚忙，時時注意他黨之態度，以及本黨黨員之行動。並須能於最短時期，招集多數議員，出席投票。政府黨黨務員擔任財部出席國會之秘書，因有是項職位，始有正式薪金，但在財部內，並無若何職務。助理黨務員三人，亦在財部支領薪金，通稱為低級財務大臣。反對派黨務員則不能於政府機關領取薪金，唯一希望，在該黨日後之當權。

參考書

W. R. Anson, Parliament. 1922.

W. J. Brown, The Underlying Principles of Modern Legislation. 1917.

C. Ilbert, Parliament: its hist., Const., and Practice. 1911.

I. Landers, Procedure and Practiee Relating to Private Billsin Parliament. 1919.

H. B. Lee-Smith, A Guide to Parliamentary & Offieial Papers. 1924.

A. F. Pollard, The Evolution of Parliament. 1926.

J. A. R. Marriott, Mechanism of the Modern State. 1927.

W. Anson, Law and Custom of the Constitution. 1922.

G. F. M. Campion, An Introduetion to the Procedure of the House of Commons. 1924.

J. Redlich, Tne Procedure of the House of Commons. 1908.

H. Lucy, Lords and Commoners. 1921.

S. H. Belloc, The House of Commons and Monarch. 1920.

G. B. Smith, History of the English Parliament. 1892.

H. J. Robinson, The Power of the Purse. 1928.

C. H. Mc Ilwain, The High Court of Parliament. 1910.

第十一節　立法程序

立法二字，係指兩院通過議案，並由國王批准。當然其他機關亦可訂立規程，迫使人民遵守，但訂立規程之權力，則得之於國會。提出國會討論之方案，稱為議案(Bill)，已成立之議案，並經過批准之程序，則稱為法例(Statutes)。除財政議案必須首先提出下議院又關於貴族問題的議案，必須首先提出上議院外；其他一切議案，最先可提出任何一院。考之實際，多數重要議案，大都首先提出下議院。

議案分為兩種：(一)公共議案，(二)私人議案。公共議案多關於公共政策或公共利益，影響整個社會或大部人民。例如變更租稅法律之議案，即公共議案也；又如變更選舉權，增高強迫教育年齡或成立一行政部之議案，均公共議案也。私人議案則關於個人，公司，或地方之利益；例如一市呈請建築電車道，或替市電廠呈請借款等項議案，是私人議案也。當然議案中亦有性質不明，不易分類者，如是議長可根據先例(Precedents)，以斷其何屬。

公共議案凡由政府人員提出者，稱為政府議案(Government bills)。一切財政議案，須由政府人員提出，非財政之公共議案，得由任何議員提出之，稱為私人議員議案(Private Members' Bills)。私人議員議案與私人議案不同，政府議案，財政議案以及私人議員議案，均為公共議案。私人議案則根據有關係方面之呈請書，在

國會中亦經過特別程序。政府議案和私人議員議案形式上無甚區別，但政府議案代表全黨之意見，及全黨所享受之特權，在相當範圍內得早期提出討論，而通過之機會亦較多。

國會中多數重要案件均爲政府議案，最先由部長擬成草案大綱，伸述主要原則，然後提出閣議討論。內閣同意後，交由專員擬成議案，擬成後再由國會批閱，然後準備提出。在提出任何議案之前，須通知國會，並記載於議事日程上，到時將議案交與國會秘書，秘書宣讀議案題目，是爲「一讀」。一讀後國會令將該案全文印出，準備二讀。若該案爲重要政府議案，部長提出時，大抵簡述該案之條款。

少後該案復提出國會，提案人動議舉行二讀，至是國會可以討論議案之全部原則，但不能修正議案，僅能通過之，或拒絕之，或於當日開始二讀，或訂於六月後，至休會後再讀，是不啻否決。國會或可提出違背該案精神之決議，於是辯論開始，可繼續數日之久，甚至舉行投票，以定國會是否接受該案之原則。重要政府議案若於此時投票失利，是爲國會不信任政府之表示，政府勢須辭職。但政府議案不能通過二讀者，殊不多見。

二讀以後，議案已到委員會階段（Committee stage），國會若無其他意見，則將議案交付一常備委員會。英國國會自一九一九年後，設有六個常備委員會，通稱ABCDE和蘇格蘭委員會是也。議案若附有新原則，國會可交往專務委員會以研究之；若爲財政議案，二讀後即交付全院委員會。在各委員會內，委員詳細研究議案，其至討論字句，必要時逕行修正之。各委員會大抵有國會的雛形，兼有各黨代表，故議案在委員會中若經過相當討

論，則能節省國會之時間。委員會於研究和修正後，報告國會，此所謂報告階段（report stage）。議案再提出國會時，有隨即舉行三讀者，但重要議案大抵尚須討論。議案在委員會中若曾經過修正，在報告時期，國會可舉行辯論，並可另提修正，辯論終結後，準備三讀。至是國會不能再行修正，僅能整個接受之，或根本否決之。議案至三讀時被否決者甚少，大抵可以通過。通過後下院之工作完畢，將議案提交上院。

按英國國會立法程序，提案權似完全屬於內閣，政府議案亦較易通過。私人議員雖亦可提出公共議案，不特通過之機會較少，且不得長時間之討論。國會之大部時間，為政府議案所保留，在小部分內，方可討論私人議員議案，有時且為政府議案所侵佔。國會雖不重視私人議員議案，而每期國會中議員所提公共議案數目甚多。國會既不能全部討論，故採取抽籤辦法，將議案列為先後，先抽得者可於第一星期五日提出，餘類推，每期會議僅有十二至十五次，討論私人議員議案之機會甚少，有通過之希望者尤少。

私人議案與私人議員議案之異點，前曾說明。多數私人議案，大抵由地方政府或公共機關所提出，其目的在要求特別權力。英國市政府有固定之職權，但時時希望得獲特別權力，故進行私人議案。此類議案提交國會時之手續不同，所經過之程序亦不同。私人議案大抵採取呈請書之形式，附以方案，最先遞交下院私人議案辦公處（Private Bill Office），同時通告有關係方面，並須報告中央部院。方案交到國會時，由上下兩院所派審查員，審查其遞交手續是否合法？認為不合，則須撤回，認為合法，則提出下院，舉行一讀。一讀後交回私人議案辦公處，研究

是否符合起草程式？再提交國會，舉行二讀，至是國會對於方案之普通原則，可以開始辯論。二讀後，將該項方案，再提交私人議案委員會詳細研究其節目。若各方面無反對表示，則提交無反對的議案委員會 (Committee on Unopposed Bills)。在國會中，私人議案委員會甚多，各委員會委員四人，由選任委員會所委任。私人議案委員會審查方案，聽詢各方意見，並注意政府部院對於該案之態度，擬作報告呈之國會，並建議否決通過或修正該項方案。委員會之建議，大抵爲國會所採納，此後所經立法程序，與公共議案大致相同。

地方政府或公共機關欲得特別權力，除進行私人議案外，可以呈請中央機關發令授予。此類命令有直接有效者，有須經國會追認，始生效力，後者稱爲臨時命令 (Provisional Orders)。中央部院所以能發命令，因國會曾經通過多種普通法律：如衛生律，以及關於鐵路電車電燈公濟教育之類，准許中央各部：如衛生部商務部內務部之類，於地方公團請求特別權力時，認爲符合條件，即可下令授予。例如市政府欲發行地方公債，以建築公立醫院，呈請衛生部批准，衛生部派員調查此案，若決定批准，則下令授權，以後再由國會批准。普通習慣大抵將數種臨時命令，併爲一個追認議案 (Confirmation Bill)，然後提出國會通過，呈請臨時命令，所費較少於進行私人議案，故近年來呈請部令一事極其通行。

財政既爲國家重要事務，財政議案亦爲國會中最要議案，故亦有特別程序。財部每年通令各部編製預算，歸併爲總預算，於國會開幕時即行提出。少後財務大臣準備精密的講演詞，敘述上年度之財政狀況，並及收入支出

國債以及盈餘和虧欠總以本年度之財政計劃，特別注重新稅或租稅的增減。前代財務大臣之財政演詞，大抵繼續一日之久，近來較短，各項數目條款大多印就，分散於議員。大臣宣讀財政演詞時，國會則改為全院委員會。

國會討論財政計劃，動需數週之久，通過預算，籌計款項。討論各項預算時之會議，稱為供給全院委員會（Committee of the Whole House in Supply），籌劃款項之會議，則稱為籌計全院委員會（Committee of the Whole House in Ways & Means）。各種預算編合成組，關於內務部分之預算，由財部之財務秘書辯護之；陸軍大臣負責辯護軍事預算，航空大臣辯護航空預算，首席海軍大臣辯護海軍預算，各項預算由各項專家負責進行。國會可提出修正案，刪去節目，或減少節目，但增加預算條款或增立新條款，僅能由政府人員提出。根據國會規程，一切支用建議，僅能用王權之名義進行之，惟部長有用王權名義在國會內發言之權。由此可知一切新支用條款，必得財務大臣之許可，始能列入預算。國會僅能減少或取消條款，即此一點，影響亦小。內閣對於不重要的條款可以讓步，對於重要條款則亦辯護甚力，結果預算甚少變更，且在短時間內通過。反對黨大抵攻擊少數組目，其他各項則任其通過，而不提起辯論。

其實對於預算的辯論，其目的不在減少提出的費用，而在發洩怨憤，批評行政政策。例如反對黨議員若不滿意內務部之行動，待至討論內務部預算時，再行攻擊，動議減少內務部長之薪金。但無論如何，對於供給方面的辯論，須在二十日以內結束之。待一切預算於供給全院委員會通過時，又各種收入建議，於籌計全院委員會通過後，

歸納於兩個議案中：（一）財政議案，（二）支用議案。前者關於新租稅或舊租稅之稅率上的變更，後者支配已通過之支出。二者均須經過各種立法階段由國會通過之。通過後交往上院，上院無修正權，祇得通過之。此種限制由一九一一年國會律規定之，上院若於會議完畢後一月不通過，則不須其同意，直接交由國王批准之，實際此種手續亦僅爲形式。批准後財部據之以籌計收入，各部亦得按之以支配支出。

在舉行預算辯論時，政府亦需各種款項以進行各種事業，國會於表決新支用以前，通過多種財政組目（votes on account），歸納爲總集金議案，於初期會議時通過之，此項議案對於上年度之虧欠，亦準備充分款項以彌補之。

參考書

T. E. May, Law, Privileges, Proceedings and Usages of Parliament. 1927.

Ilbert, Parliament. 1911.

Ilbert, Mechanics of Law-making.

G. F. M. Campion, An Introduction to the Procedure of the House of Commons. 1929.

J. W. Hills, The Financial System of the United Kingdom. 1925.

H. Higgs, The Financiael System of the United Kingdom. 1915.

H. J. Robinson, The Power of the Purse 1928.

T. L. Heath, the Treasury. 1927.

E. H. Davenport, Parliament and the Taxpayer. 1919.

第十二節　內閣與國會之關係

國會爲人民之代表，內閣爲國會之多數黨的代表。自一方面觀之，似乎國會規定政策，內閣執行之。自他方面觀之，又似內閣主持一切，國會不過接受其意見。二者皆非至論。當然政府黨佔絕對大多數時，則內閣強，內閣之政策雖足以支配國會，然國會不因此而失其個性。在國會內無絕對多數黨，必須組織混合內閣時，國會之勢雖然合內閣皆有其固定政策，不完全受國會之支配。蓋國會與內閣出自一體，各有固定之效用，組織一變，勢力乃有消長，本節研究二者之關係，及其相互之影響。

內閣與國會之關係，可分三節討論之：（一）內閣留與私人議員之提案權；（二）內閣在立法上，如何支配國會；（三）衆議院如何管理政府之普通政策和行政。

（一）給予私人議員之提案權　在國會中重要立法，如公共議案大都由大臣提出；會議之大部時間，總由政府支配，小部分時間，任私人議員分別利用之。且私人議員所提出之公共立法，數量既不多，性質又不重要，若有極少數人激烈反對之，即無通過之希望，近日尤甚。

私人議員在星期二三兩夜，所有提出動議之權，亦若在星期五日之提案權，由抽籤法以定其先後。此類動議，

或表示一種希望，或要求未提出之立法，尙有攻擊內閣及其政策之動議，多由財務大臣答辯之。有時眞正之民衆要求，亦得因此而實現。

（二）內閣如何支配立法　一切未爲議員個人所預定之會議時間，統由政府隨意支配之，政府負提案之責，內閣決定將提出之政策於國會開會時，附於國王講演詞中而宣讀之。（若議員以該項演講詞未及某項重要政策，動議修改之，若能通過，則內閣必倒。）政府旣負提出及通過重要政策之責，閣員對於政策之細則，亦嚴密管理之。先前衆院有修改草案之自由，不以內閣爲失去信仰，最近衆院違財部之意而修改草案，殆無其事。

內閣與各種國會委員會之關係極形重要，蓋內閣對於國家政策負責，行政失敗，卽須辭職，故應有製定其政策之權。在英公共草案甚少交由委員會討論者，財部對於已成立之委員會，影響甚大，重要政府草案，有引起紛爭之可能者，不交由委員會討論，僅在國會中及全院委員會中討論之。

在各委員會中政府黨之委員較多。先前各委員會中政府黨多派一名，最近各黨所得委員席數之多寡，大致以在國會中之勢力爲轉移。委員會之分子，爲衆院之縮影，故政府黨之影響亦較大。但在選擇及常備委員會中，黨派意見不甚明顯，因易起紛爭之政策，多不交與委員會討論；又在常備委員會中政府之政策雖失敗，不足以危害其政治生命。

吾人可謂：英國近代內閣，在國會建議及許可之下，主持立法事宜，私人議員之職權，在提出少數動議與草案，

批評政府之政策，或建議修改之，使立法不全受多數黨之支配。究此非謂內閣之行動爲專斷的，離國會及民意而獨立，內閣注意國會之言論，尤注意本黨黨員之行動，並時時留心外界輿論。內閣之效用，大部在綜合並表列擁護者之意見，一般議員則奉行其決議，而擁護之。

（三）衆院如何管理內閣　內閣與衆院在立法上之關係，既經變更，在行政上之關係，亦復變更。內閣在國會許可之下，主持立法事宜，但行政事務，則時時受國會之監視與批評。內閣擬定政策，提出一切案件，交由國會批評，並接受其建議。國會對於政府之決議，須接受之，否則彈劾之結果，或推倒內閣，或本身被解散。

衆院有時採用決議，令政府注意行政之某部，但不指揮之。衆院自由批評政府之行動，或發爲問題，或採用動議形式，（後可討論與辯論）更能提不信任之動議。當然個人批評與團體彈劾不同，前者僅使內閣注意，後者可使之辭職。大臣之進退，以能否實行全部政策爲轉移，不重視次要的行動。

對於大臣之質問　以形式言，質問僅爲要求報告消息，既不需辯論，亦不必陳述事實，並僅能向有關係之部院質問。惟質問之範圍甚廣，各項動機亦復不同，或請一部報告消息，或陳述個人意見，或使政府注意社會中某種苦難，或係攻擊政府，或與政府以發表言論之機會。不論動機如何，質問究爲國會監督行政之一種工具。當然大臣可以國家利益爲言，拒絕答復，但無顯明之理由，不答復之影響不佳，徒示弱點，並與人以攻擊之資料。

質問雖不能引起討論及票決，但動議後繼之以辯論與表決，可由質問而起，此所謂閉會之動議（Motion to

，adjourn)其目的在討論緊要之公共事務，通常由不滿意之答復所引起。議員可利用此種動議，將不能由普通程式所提出之事實提出討論，達到目的後，則撤回動議。按一八八二年之常備法令，閉會之動議，不能於會務開始時提出，除非國會許可，議員四十名起立擁護之，或十人起立，國會表示贊成此種動議。動議之目的在討論緊急與重要之公共事務，此種原則，至今尚有效用。

動議雖多起於反對政府派，其目的不全為彈劾，但為一種有效方法，將政府之行動與忽略，不事先通告，逕行提出討論之，並表決之，其重要處即在此。此項動議大足以危害內閣，至一九〇六年，將此項規程少少變更，危險亦稍減。最近習慣，動議須在質問完畢後四時一刻提出，辯論則在本日八時一刻開始，如此政府得於四小時內研究該項動議，招集擁護議員出席。

私人議員之動議(Private Members Motion)為最直接之方法，將大臣之行動，提出國會討論，繼以表決。此項動議大都反對政府普通政策或其行政之一部，但效用並不甚大。(一)因總計僅有十七夜晚，可作此種動議，每晚大多僅能有一次動議。(二)動議之權利，由抽籤法以定其次序，此為提案之非常機會，頗有利用之，以提出新計劃，不完全用以攻擊政府。

以上為一切批評政府行動之方法，反對黨領袖則另有一種方法。彼可隨時動意，提出對於政府不信任案，政府黨領袖當即指定一日，實行票決。不論此項動議之性質如何，其目的在推倒現政府，國會評判內閣之政策及主

持倒閣運動外，已失去一切權利。但內閣在社會輿論監視之下，並恐失去國會之信仰，又須注意下屆選舉，亦未敢採高壓之政策。

參考書

第十三節　上議院(The House of Lords)或稱貴族院

英國國會包含上下兩院，上議院通稱爲第二院，爲世界上最古之立法機關，除短時間之廢棄外，繼續存在至十世紀之久。在前代上院雖曾爲權力極大效用至多之機關，至近日其立法地位已行降落，其效用亦逐漸消失，主張改組及廢棄者，頗不乏人。上院議員在社會上之地位雖高，在政治上初不過時代之一種遺制而已，今後如何，胥視英國政局如何推移。

貴族(Peers)一個名詞，原指同等階級而言，不過英國貴族內有各級人民。貴族本身計有五級：公爵爲最高一級，約計二十人；侯爵現有二十八人；伯爵約計一百三十人；子爵較少，約僅七十人；男爵最多，在四百以上，蘇愛之貴族在外。

除法律爵位(the law lords)和宗教貴族(ecclesiastical peers)以外，一切貴族均爲世襲的，一個貴族死後，由長子繼承其爵位，但在繼承之前，則爲普通平民，不能享受特權；其他子女則終身爲平民。貴族雖大抵由遺傳而得，王權則時時可以封授任何英國人民，若有特別才能和建樹，皆有被封之可能。由此可知英國貴族不全爲特權階級所壟斷，生爲平民者可變爲貴族；生於貴族家庭，仍可變爲平民。

並非全體貴族均為上院議員，自一七○七年英蘇合併後，一切英國貴族，不論屬於何級，均為上院議員。蘇格蘭貴族，僅能推選十六人出席上院，時間以國會任期為標準。愛爾蘭貴族則推選二十八人，終身任職；然自一九二二年後，缺額迄未選補，將來或將全部消滅。

上院議員大抵因下列資格而獲任：（一）遺傳的權利，（二）國王所封授，（三）因官職而獲任，（四）由推選而擔任。例如高級法官（Law Lords）因官職而為上院議員。代表愛爾蘭之上院議員選任終身。代表蘇格蘭之議員則僅選任五年。總計上院議員現在七百以上，內有宗教議員廿六人。Canterbury 和 York 大主教二人，又 London, Durham 和 Winchester 主教三人，大抵為上院議員；其餘二十一席，則由其餘的主教根據任職的久暫擔任之；主教離去宗教職位時，則失去上院議員之資格。

法官議員大抵由英帝國著名法家中選出，每年有規定的薪金。上院所以增設法官議員，因其不特為立法機關，且為英國三島之最高陳訴法院。上院之司法效用，由六位法官議員，大法官，前任大法官以及曾任高級法官職務之議員主持之。此輩不另組織委員會，一切會議在上院舉行之。以理論言，任何上院議員皆可參加聽審陳訴，不過無法律智識之議員，從不參加。

各級貴族得由國王封授，無數目之限制，但須根據首相之意見。國王於封授時，發給特許狀（letter patent），更下召見文（Writ of Summons），新議員初到上院時，文狀均須登記。與上院議員有關係之問題，由上院自行

解決之。英國婦女有繼承和受封爲貴族之權利，但不能出席上院，一九二六年國會提出議案，規定婦女可任上院議員，但爲上院所打消。

繼承人不能放棄貴族爵位，繼承人若在二十一歲以下，不能出席上院，必待至成年時始能出席。Astor子爵於一九一九年應繼承其父之爵位，彼欲繼續爲下院議員，不願承受但此事須由國會通過特別法案，國會不允，祇得接受。

貴族之封授，以內閣之態度爲轉移，以首相之意志爲最重要，根據慣例，首相和下院議長於退職時，大抵被封爲貴族。從公甚久之部長，有顯著功勳之海陸將帥，對於文學藝術科學有鉅大貢獻者，或富有資財慷慨好施之流，均有獲得爵位之可能。受封爵位之人，在相當範圍內，可以自選名號，有採取與本身有政治關係之地名，或取久居之地名，或用家氏之族名，如 A. J. Balfour之變爲 Earl Barfour，Sir Rufus Isaacs 變爲 Lord Reading，Mr Asquith 變爲 Earl of Oxford and Asquith。但不能採取已有之名號，又在子爵以下之爵位，不得採用道或道市之名，凡由王權所封授之爵位，得以拒絕不受。國家封授爵位，並不增加國家之擔負，上院議員（除法律議員外）均不支薪。不過上院議員大抵均屬富有，其中頗有大地主和大資本家，欲維持爵位之尊嚴，每年支出甚鉅。

上院議員有各種特權，亦受有種種限制。上院議員有言論自由，以及開會時不受逮捕的權利，與下院大致相

同。根據法律，貴族有受貴族審判之權利。貴族無當選爲下院議員之資格，以有爵位者本身爲限，其家庭不受此項限制，即貴族之長子，在未繼承之先，仍可當選爲下院議員；繼承之後，則須辭去下院議員職務。

上院之會期，與下院同時；下院休會時，上院亦休會，但兩院可以分別停會。大法官爲上院主席，由王權根據內閣之建議委任之，大法官無任何權力，會議時議員二人同時發言，主席不能干涉，須由全會決定之。

上院大抵於星期二三四等日開會，有時亦於星期一日開會，不常於星期五日開會。最初會議約計一二小時，出席人數亦甚少，除有重要事務外，通常七百餘人中，到會者至多不過三四十人。上院之法定額爲三人，但至少須有三十人出席，始能通過法律。待下院議案提交至上院時，每日會議時間較久，出席人數亦較多。但上院議員提出之問題甚少，亦不討論各項預算委員會之建議，大抵通過，甚少反對者。

上院之議事程序，比較寬大，任何議員在任何時間，對於任何問題，可用動議查閱公文形式，提起辯論。如此上院可於下院事務紛繁，不能舉行長時間辯論時，得以充分討論任何問題。且上院議員既不代表任何選區，可以自由發表意見。以政治色彩言，上院議員中大都均係保守黨，但在討論普通問題時，並不表示黨派色彩。

上院尙有三種特別權力，爲下院所無：（一）上院爲法院審判本院議員，但此種效用，目前已不重要。（二）上院爲最高陳訴法院，以聽審某種民事和刑事案件，不過司法任務，由一部分議員主持之。（三）上院聽審下院所提出之彈劾案，但此種效用，亦久經廢棄。

除財政議案必須先行提出下院外，其他議案可先提任何一院。實際多數議案大抵先提出下院，故國會開議之前數週，上院事務極少，待下院通過各項議案，上院事務乃大忙。在一九一一年以前，除財政議案外，上院可隨意修正或否決任何議案，若被否決之議案為部長所提出，並由國會所通過，政府可呈請國王解散國會，訴之普通選舉，若政府勝利，則上院必讓步。

至一九〇九年，上下兩院發生衝突，自由黨提案限制上院之權力，後由兩院通過，稱為一九一一年國會律(The Parliament Act of 1911)。此律附有下列四點：（一）財政議案於通過下院後一月，不論上院接受與否，即為法律。（二）此律規定何為財政議案，議案之性質不明時，由議長判定之。（三）一切公共議案，（除延長國會之任期外）凡在三期會議中，（不論是否同一國會）繼續通過下院，時間在二年以上，並於休會前一月，提交上院，若被上院修正，而下院不能同意，或為上院所否決，可由國王直接批准，成為法律。（四）國會任期由七年減為五年。但在緊急時期，國會可自行延長其任期，例如在歐戰緊迫時期，通過國會律之國會，繼續存在至八年之久，由此可知國會權力之尊大。

上院討論議案之程序，與下院不同，上院沒有各種公共議案常備委員會，一切議案經過二讀後，在舉行三讀之前，提出全院委員會舉行辯論，辯論時不得隨時停止之。上院對於議案有時提出修正，修正後交回下院，下院或接受修正，或拒絕修正，或採取調和政策，兩院不能妥協，是為否決。否決後，政府若以之為重要議案，則可按一九一

一年國會律之條款，繼續進行。

內閣之命運不操之上院，故其行動亦比較自由，議員可任意提出動議，對於大臣之質問，可繼之辯論，但須預先通告。內閣雖不因上院之反抗而辭職，但上院得間接破壞其地位，上院可以政府未能眞正代表選民，否決其重要政策，要求解散國會。

上院代表財產和地產利益，所以比較守舊。凡危害此類利益，破壞社會現狀者則反對之，擁護貴族和教堂者則贊助之。總計世襲貴族中，四分之三爲保守黨員。在不重要事務方面，上院自有主張，在重大政爭時，多贊助保守黨之政策和行動。

參考書

A. S. Turberville, The House of Lords. 1927.

W. Anson. Law and Custom of the Constitution. 1922.

J. H. Morgan, The House of Lords and the Constitution. 1910.

R. Muir, Peers and Bureaucrats, 1910.

A. Wartner, The Lords: their history and powers with special reference to money bills. 1910.

F. B. Palmer, Peerage Law in England. 1907.

E. May, Treatise on the Law, Privileges and Usages of Parliament. 1917.

J. A. R. Marriott, Second Chambers. 1910.

H. B. Lees-smith, Second Chambers in Theory & Practice, 1923.

G. B. Roberts, The Functions of an English Second Chamber. 1926.

第十四節　法律與法庭

歐洲產生兩大法律系統，羅馬之民事法，和英吉利之普通法是也。歐陸各國，中美共和國，和蘇格蘭之類，大抵採用羅馬之民事法；英吉利，愛爾蘭，美國，及英國海外屬地之法律系統，則根據普通法。羅馬法趨重秩序整齊和統一，故根據羅馬法之法律系統，亦皆整齊一致，均稱恆固。普通法不重系統和整一，故失之粗野紆曲，並變化無常。

普通法之歷史甚久，在瑙曼族征服英吉利（一〇六六年）之前，即有若干風俗和習慣通行全英，不過此類不成文的法律數量甚少，亦不清楚。後國王權力大增，通行的慣例亦大行增加，皇室法官審判案件時，大抵根據普通習慣以推行之，一個法官之判決，每爲其他法官所遵守，愈積愈多，乃成系統，稱之曰普通法。由此可知普通法爲由法官所產生之法律，通常所稱（Judge-made law）是也。

近數百年來，制定法（Statute law）大盛，制定法爲立法機關所制定，大抵涉及行政事務和行政機關。近日國會可以自由改訂任何普通法，幾至每期會議皆有改訂。國會每年補充普通法之不足，或解釋其條文，或將其編訂而爲正式法律，或擴大之，或廢棄之，故制定法增加，逐漸侵入普通法之範圍。不過近日英國法庭所實施之法律，大部爲普通法，制定法雖逐漸增多，仍不過全部法律之一小部分。一切私人權利上之重要規程，大抵根據普通法

的原則。

英國法庭尚施行一種衡平法，(Chancery或Equity)，法律與衡平法之目的，均爲主持公道，不過範圍不同，而程序亦不同耳。衡平法始於古代人民呈請國王減輕刑罰，或取消不公平的審判；蓋以國王爲法律淵源，可以修正或廢棄法官之判決。到了現今，衡平法不牽涉罪犯問題，僅及民事糾紛，亦僅有少數民事案件，屬於衡平法之範圍，以財產上的訴訟爲最多，爲保管人對於信托公司之行政上的糾紛之類。衡平法亦由高級法院主持，但分司辦理之。

英國各地有各地法律，蘇格蘭，愛爾蘭自由邦，印度，和各領地如加拿大澳大利亞之類，各有其特殊的法律和法庭。除殖民地可以伸訴於樞密院之司法委員會外，無統治全部帝國之法庭，故本節所述之司法系統，僅限於英吉利。

刑事法庭　在英吉利人民犯罪，由一二地方法官(Justices of the Peale)審詢之，在大市中則由 Stipendiary Magistrate 審詢之。前者爲義務職位，後者有固定薪金。微小案件由此類法官全權辦理，所稱全案法庭(Court of summary jurisdiction)是也。亦可向道法庭陳訴，卽所謂季期法庭(Court of quarter sessions)是也。若爲要案，如殺人犯之類，則由巡回法院 (court of the assizes) 審理之。此種法院按規定時間輪流在各道及各大城舉行，由高級法院之法官一人主持，並有陪審官。倫敦亦有刑事法庭，倘若巡回法庭，每年至少開庭十

二次。由此類法院所審理之案件，可上訴於刑事控訟法院（Court of criminal appeal），由高級法院所派之法官審判之，若得檢事長（Attorney-general）之許可，可上訴於上議院，總計刑事訴訟可經過五種法庭。

民事法院　民事案件所涉款項數目不大者，由道法院（county court）審理之，此類法院在區內各地按時開庭，由大法官所委任之法官主持之，（此類法官至少曾任七年以上之狀師，(barrister)亦可由大法官隨時撤換之。道法院所審理之案件，可移往高級法院審理之。倘該項案件牽涉款項甚大，可直接移至高級法院審理之，更可上訴於控訴法院(The Court of Appeals)後者爲高級法院之上院（upper chamber）。在固定限制之下，且可交由上議院審理之。

英國最高法院分爲兩部：（一）高級法院（The High Court of Justice），（二）控訴法院(The Court of Appeal)。前者分爲三廳：（一）國王裁判廳（The King's Bench Diuision），以高等法官(Lord chief Justice)爲主席，有法官十七人協助之，審理一切刑事案件和多種民事案件。（二）衡平法廳（The Chancery Division）由大法官和法官六人主持之，審理財產問題。（三）遺囑，離婚，和海軍廳(The Probate, Divorce, and Admiralty Division)，處理遺囑婚姻和航業等項問題。由高級法院各廳所審理之案件，可陳訴於控訴法院，由控訴法院可陳訴於上議院。

以英蘇和北愛爾蘭言，上議院爲最高法院，不過陳訴的案件，不由全部議員聽審，而由大法官和法官議員六

人主持之。此七人均爲上院議員，大法官爲上院主席，亦爲閣員之一，其他六人大抵均爲著名法官，由王權封爲終身貴族，代替上院進行司法效用。法官開議聽審時無異上院本身，以理論言上院議員均得參加，實際無法律智識之議員極少參加。

此外吾人尙須注意一個高級法律機關，是卽樞密院之司法委員會，一切由印度，愛爾蘭自由邦，領地，和殖民地等處法院之案件，以及英國宗教法院之案件，均可上訴於樞密院司法委員會。審理宗教問題時，可招大主教和主教貢獻意見，但此輩不爲委員，亦不能參加決議。司法委員會與普通法院不同，由大法官，前任大法官，又法官議員(law lords) 六人組織之。司法委員會既非法院，判詞大抵爲建議性質，不過其建議大多爲上院所接受，並繼以樞密院諭令，實與判詞無異。

當然一切案件不能均提出於司法委員會，在加拿大，澳大利亞及南非洲各地，須得各該地最高法院之許可，始能提出。以印度和殖民地言，先須得司法委員會之許可，然後始能提出。

檢事長 (Attorney-general) 和高級法官 (Solicitor-general) 爲王權之主要法官，擔任整個政府及各部之顧問。

以英吉利之司法上的組織和程序言，則有以下各種特點：（一）英國法官由王權所委任，任職終身。（二）在英國有兩種律師與訴訟人接洽，並準備案件者爲律師，(solicitor) 出庭辯護者爲狀師，(barrister) 二者分

工辦理。（三）一切重大刑事案件，以及民事案件牽涉重大問題者，大抵採陪審制。（四）英國無行政法院，普通法不認官吏和人民之行爲，有何種區別，同受法律之裁制。（五）人民之權利和義務，缺乏憲法上的保障。但在英國憲法中，有多種風俗習慣和古傳，足以限制國會和政府之行動，與成文的法律，有同等的效力。

參考書

J. J. Clarke, Outlines of Central Government.

G. G. Alexander; The Administration of Justice in Criminal Matters. 1915.

H. Cohen, The Spirit of our Laws. 1922.

H. Potter, Introduction to English Legal History. 1923

A. T. Carter, History of the English Courts. 1927.

A. V. Dicey, The Law of the Constitution.

E. Jenks, Book of English Law. 1928.

A. Ogg, English Government & Politics. 1929.

A. L. Lowell, Government of England. 1924.

C. H. Mc Ilwain, High Caurt of Parliament and its Supremacy. 1910.

第十五節 英帝國

英國屬地散處世界各部，在歐洲除英國三島外，無其他重要疆土，在北美則有四百萬方里之多，在非洲亦如之，在澳洲則有三百萬方里以上在亞洲約計二百萬方里，此外零星小島，不計其數。一覽世界輿圖，可知英帝國之龐大，非任何國家所能幾及。

英帝國全部人口約計四萬萬五千萬，其中歐人佔六千五百萬，印度人約三萬萬，此外雜有各色人種。此六千五百萬之中，居於英三島本部者約四千七百萬，其他一千八百萬則散居各地。此一千八百萬英人，並非完全爲英國血統，例如法籍加拿大人，荷籍南非人民，和馬耳太人（Maltese），尙未喪失其言語和習慣。此類人民約計三百萬，故旅外英人中爲眞正英人血統者，初不過一千五百萬而已。

英國之屬地，不論是否爲自治區域，通常以地方之財，供地方之用，地方不協助帝國，帝國亦不協助地方。例如住在印度之英國軍隊，其軍費由印政府擔任之；在印度任職之英員，亦由印政府付與薪金。白人旅居之屬地，大抵有很大自治權，地方可以自由增加其稅收，且有採取保護關稅政策，以抵抗英國貨品者。最近各屬地對於英國貨品，亦略示小惠，實際不過增加對於其他國家之稅率，保留對於英貨之舊稅率而已。由此可知英國所得於屬地者，

不爲貢稅，而爲商務，而英國人民亦因以多得謀生之機會。

本節限於篇幅不能詳細描寫英國各種屬地之政府形式，僅可陳述其根本特點，歸納之爲三種政府：（一）自治的領地 (self-governing dominions)；（二）王權殖民地 (Crown colonies)，議事機關中有民衆代表；（三）保護國 (protectorates)，由英員與當地君王以指導上列三類，不爲英政府之正式分類，因有多種屬地，不受殖民地部之管理。印度則由印度部管理之，印度不稱爲殖民地。直至最近，以印度與英國之關係言，則印度與王權殖民地初無大異，議會中有民衆代表。此外尙有多種保護國，直接由外交部管理之。

歐戰以後，英人常用 British Commonwealth of Nations 一名詞以代替帝國二字，這個名詞表現各屬地對於祖國態度的轉變，屬地對於祖國逐漸接近。同時亦產生兩種原則：（一）一切民族有自治之權利，（二）各個政治團體應有獨立之地位，此兩種意念，對於帝國統一上，均有相當影響。

自治領地　至十八世紀末期，英國殖民地大抵有同樣的政府形式，各地有總督 (Governor) 一人，由王權所委任；更由居民推選立法機關，握有財政權。此種政治系統在人口稀少之區域，尙可推行；在有意志的社會中，則有嚴重的缺點。因總督與立法機關易起衝突，衝突時則無公斷機關，美國革命之起，其遠因或卽在此。

至一八三七年加拿大叛變時期，英政府派 Lord Durham 前往處理，氏擬一報告呈之政府，敘述當時政府形式之弊端，建議：總督應將全部行政交由能得議會信仰之人主持，恍若英國之責任內閣。此種建議於一八四七

年實施於加拿大，十年後更施行於澳洲主要殖民地中，至近日，在歐籍人民衆多之殖民地，大抵採取此種制度。

殖民地既採取責任政府制，更組織聯邦政府，大抵先由殖民地自由組織，後由國會議案追認之，一八六七年之英屬北美洲律 (The British American Act. of 1867)，將北美各省合組爲加拿大領地 (Dominion of Canada) 除 Newfoundland 外，全部北美殖民地加入加拿大聯邦政府。一九〇〇年之澳洲聯邦律 (The Commonwealth of Australia Act of 1900)，將澳洲一切殖民地歸屬於澳大利亞聯邦政府，惟 New Zealand 除外。一九〇九年之南非聯邦憲法，將南非洲各殖民地統屬於南非聯邦政府。此類聯邦政府之組織至不一致，茲簡述於下。

加拿大　加拿大人口近千萬，爲人口最多之屬地。聯邦政府合九省而成，由中央與各省劃分權力，凡不屬省政府之權力，統歸之中央。最高行政長官爲總督 (Governor-general)，由王權根據英帝國內閣之意見，委任五年。自一九三〇年後，總督須由屬地內閣提名，由王權加委。總督之職權，與英王在英帝國大致相同，總督須注意部長之意見，部長須向下院負責。加拿大政府委派高級委員一人，常住倫敦，以備與帝國政府接洽。加拿大並派公使駐美國，與美國國務院直接接洽，不假手於英國公使。閣員由總理選任，總理大抵爲國會中多數黨之領袖，不得國會信任，則須辭職。

加拿大國會爲兩院制，有參議院 (Senate) 和衆議院 (House of Commons)。參議員九十六人，由總督

委任終身。但須根據首相之意見。除財政議案外，參衆兩院之立法權相同。衆議院議員二百三十四名，任期五年，總督可根據總理之意見隨時解散之。男女公民年在二十一歲以上，居留加拿大一年以上，居住選區內二月以上者，有選舉權和被選舉權。衆議院管理內閣一切財政議案以及多數重要議案均先提出衆議院；議案所經歷程，與在英帝國大致相同。國會亦有議長，但新政府每自選新議長。國會內有三黨：保守，自由，和進步（Progrecsives）是也，最近保守黨勢力最大。

加拿大爲聯省政府，各省政府有副總督（lieutenant-governor），省總理，省內閣，及省立法機關。副總督由總督根據聯省內閣之意見，委任五年。副總督亦無權力，因一切事務須根據省內閣之意見執行，省內閣向省立法機關負責。九省之中，七省採取一院制，議員由選民推選，聯邦與地方之黨派狀況大致相同。

澳洲聯邦　澳洲聯邦政府始於一九〇〇年之澳洲聯邦律，此項法律曾由聯邦人民通過，非經多數邦內之多數人民贊同，不能變更。除數種重要異點外，澳洲聯邦政府之組織和行政與加拿大政府大致相同。澳洲總督由澳洲聯邦內閣提名，呈請王權委任之。國會有二院，參議院和衆議院（House of Representatives）；參議員三十六，由各邦選民推選六名，不論人口多寡；衆議院則由人口大致相符之選區內選出。澳洲之邦政府與加拿大之省政府組織大致相同。惟中央與地方分權方面少少不同，根據憲法，凡未授予中央之權力，統由邦政府保留之。

南非洲　南非洲聯邦（The Union of South Africa）由四省合組而成，南非憲法將大部權力授予聯

邦國會，同時規定聯邦國會可將一部分權力，交由省政府代表執行。但省政府所通過之法律，須得聯邦政府之同意，始有效力，故南非聯邦政府僅有聯邦之形式而已。聯邦政府有總督內閣，和採取兩院制之國會，參議院議員四十人，由四省立法機關各選八名，並由總督根據內閣之意見委任八名，任期十年。衆議院(House of Assembly)由選民從單選區內選出。各省有民選議會，並由總督委任行政長 (administrator) 一人，主持行政。

王權殖民地　此類殖民地中，有全無議會者，行政由軍事或民事總督主持之，一切軍站和軍港，如 Gibraltar, St. Helena 以非洲內地未開發的地域皆屬之。此外尚有多種殖民地和保護國，其立法機關之全部議員，皆由王權所委任。凡歐民甚少，土人未開化的區域，如西印度，中美，以及其他熱帶區域皆屬之。尚有第三類王權殖民地，其議會中少數議員爲選任，大部則爲總督或王權所委任。現今之 (Leeward Islands, Fiji, Nigeria, Ceylon, Strait Settlements 之類皆屬之。自歐戰以後，屬地均渴望自治，前此無民選議員之區域，現在已可推選一部或全部。Malta 所處之地位，在自治領地和王權殖民地之間，此地爲英國重要海軍根據地，曾試用多種政府形式，皆未能使當地人民滿意。

此外尚有三島如 Bermuda, Bahamas 和 Barbados，至今仍保留其舊式政府。此數地之議會，全由人民選舉，但總督之大臣不向之負責，此類政府至爲奇特，應否列入何類，尚爲問題。

保護國　歐戰對於英國之保護國影響甚大，有新得者，亦有經過變化者。例如戰前埃及雖已完全受英國管

理，至歐戰時始正式宣佈戰後叛變，英人承認其自主，但有相當的保留。且英埃二國關係尚未確定，將來如何，當以國際形勢爲轉移。總之除印度各小邦外，其他主要保護國，與英國之關係有隨時變更之可能。

除以上所述三種外，尚有所謂代管地（Mandated territories），由英國直接代替國聯管理，如Palestine是也。或由自治領地代管，如 New Zealand 之管理 Western Samoa。Iraq 亦爲英國之代管地，其條件則由英伊訂約規定之。亦有稱爲共管地（Condominions）者，如 Sudan 於一九二七年前，由英國和埃及共管；後由英國獨管。New Hebrides 則爲英法之共管地。

印度　印度大總督（Viceroy）總理全印事宜，雖受倫敦印度會議和印度大臣之管轄，而全印之行政和政策，則由總督之辦公處決定之。大總督有顧問甚衆，此輩對於各項事務，異常熟悉。大總督任期五年，與 Bombay 和 Madras 之總督，同由王權所委任。總督須服從大總督之命令，所訂法律，須由大總督批准之。總督亦有多種文官人員協助之。其他各省之副總督，則由大總督委任之。高級行政和司法官吏，大抵由文官人員中選出委任之。由此可知印度政府在千餘英人掌握中，其中軍官數百人，餘爲文官人員。

印人最近亦感覺外人統治之痛苦，急求自治。英人鑒於印人愛國運動之激昂，恐其挺而走險，故亦採取調和的態度，將政府的效用分爲兩類：一部分交付於民衆代表，一部分爲英國官吏保留。此種計劃，始於 Montague-Chelmsfords report，由一九一九年印度政府律實施之。現在有屬於中央政府之事務，由大總督執行者；亦有交

由省政府執行者。省政府執行之事務，有保留爲總督及其官吏所執行之事務，亦有交由民衆代表辦理者。屬於中央者有海陸軍，外交，與印度小侯王之關係，鐵路和水道，航業，商務，錢幣和銀行，郵政，電報和電話，移民，關稅，所得稅，民法和刑事。屬於省政府者，則有灌溉和溝渠，救災，法院的組織，工廠和勞工，選舉，警察和監獄，管理新聞，管理公共事業，租稅，和借款，土地稅和土地權之類。屬之民衆代表者：如管理地方政府，醫院和公共衞生，初級和中等教育，公共建築，農漁，酒精和藥材，（鴉片除外）發展工業之類。由此可知一切重要事務，或集中於中央，或保留於省政府，由中央所委派之官吏執行之。

省政府代表一種分權（dyarchy）的原則，屬於省政府之職權，由總督及其執行部執行，執行部由王權委任。屬於民衆代表之職權，則由總督所選任之部長擔任之，部長由省議會中選出，亦向議會負責。但總督有特殊的權力，以屬於省政府的職權言，雖不得議會之同意，總督可以訂立法律；以屬於民衆代表的權力言，總督可以否決議案，可以自訂支用金以利行政。

中央政府則無分權的性質，大總督僅有執行部，而不另任部長，但有兩院制之立法機關：稱爲國務會（Council of state）和議會（legislative assembly）。二者之中，皆是選任議員佔多數，選舉國務會議員的選民，其財產資格較高。除公債利息，王權所委任的官吏之薪金，以及軍事，政治，宗教上各種費用外，一切財政議案，須由兩院通過，一切法律亦由兩院訂立。

在印度半島之上，有多數印度小邦，管領微小的區域。此輩皆受英國王權之管理，印度政府保護各邦之外部安全，和內部安寧，其對外外交均由印度政府管理之。此類小邦，與印政府均訂有條約，並負有軍事義務，印政府有在其區域內建築道路鐵道電報和灌溉工程之權。各邦由大總督委派使節 (Resident) 管理之，各邦君主須接待使節，並須遵從其意見，名存而實亡矣。最近印政府成立皇族議會 (Chamber of Princes)，討論有共同利益的事實，但無任何權力。

蘇格蘭　前節未論及蘇格蘭，茲簡略補述之。古代蘇格蘭亦爲 Celts 所旅居，後撒克孫人北上，居住南蘇，以後各種民族，逐漸統一於同一君主之下，定都於愛丁堡 (Edinburgh)。英蘇時起衝突，蘇國較弱，不得不聯法制英，以圖獨立。後英蘇皇室通婚，至英后 Elizabeth 死亡時，應由蘇王 James VI 繼承，詹母斯六世至英登位，改稱詹母斯一世，英蘇遂受同一君主之統制，但分設國會。後蘇人欲共享英人在殖民地上之工商業，並欲將其物產在英國市場銷售，英人不允，關係日趨惡劣，頗有分裂之象。旋由雙方互派委員，商訂條約，於一七〇七年由雙方國會通過，此後實行聯合，改稱大不列顛 (Great Britain)；取消蘇國會，蘇人推選議員，出席上下兩院；蘇人此後可以自由與英吉利和英殖民地通商，但蘇格蘭仍保留其司法系統，宗教，和地方制度之類。

一七〇七年英國國會所通過之英蘇聯合案，其中所規定之蘇格蘭政府，至今無重要變更。在英國內閣中，設蘇格蘭大臣一席，由首相所選任，大抵爲蘇格蘭人。蘇格蘭大臣監視蘇格蘭全部行政，設有各種部局和官吏以協

助之。英吉利國會所通過之一切法律，若無特別規定，可以適用於蘇格蘭。於國防和國稅方面，英蘇一致，至於司法宗教和地方政府則迥不相同。

愛爾蘭　居民大抵為 Celts 古 Britons 民族之苗裔，至十七世紀英蘇人民徙居 Ulster。英愛民性不同，宗教各異，愛爾蘭雖屢為英吉利所征服，而屢思叛變。至一八〇〇年，英國會通過英愛合併律，英國三島改稱為聯合王國 (United Kingdom)。將愛爾蘭國會解散，愛人推選上院議員二十八名，下院議員百名。王權委任大總督一人治理全愛，並向英國會負責。愛爾蘭之法律和法庭未曾變更，但以英上院為最高法院。

英愛既經合併，是時英帝國經濟澎漲，而南愛則日形衰落。O' Connell 輩主張獨立；至一八七三年，愛爾蘭自治協會 (Home Rule League) 成立，欲採和平的及合法的方法，以求得相當之自治。後 C. S. Parnell 在英國會內組成國家黨，議員人數逐漸增多，竟能操縱英國國會。旋由自由黨提出三次愛爾蘭自由案，三次均為上院所否決，最後一次在一九一二年。根據國會規程，該項議案雖經否決，於二年後即屬有效。旋因大戰開始，更因 Ulster 英蘇人民之反對，該項議案因亦擱置。殆歐戰開始，愛人以為時機已至，準備成立共和國，主持此項運動之團體為 Sinn Fein，於一九一六年起事，宣佈共和國，惟數日內即為英軍平服，並將領袖處死。歐戰告終，英國舉行普通選舉，結果主張自主之領袖當選者七十三人之多，相誓不出席英國國會，且欲在 Dublin 集會，宣佈共和國。至一九二〇年 Lloyd George 提出新議案，主張將愛爾蘭分為二部，以 Ulster 六道為一部，以其他二十六

道另組一部各組政府各立國會。此種議案爲南愛人民所反對，英人採取壓制手段，而戰爭以起。至是英人覺悟，以爲愛人非可征服，故於一九二一年與愛人進行交涉，訂立條約，更由英愛兩國國會通過而成爲愛爾蘭自由邦之憲法。

憲法規定人民之權利，和政府的組織，其憲法上的地位，與加拿大同。愛爾蘭國會採兩院制，衆議院(Chamber of Deputies) 和參議院(senate)，衆院議員數目不定，隨時由法律規定之，根據普及選舉權和比例代表制推選之。現有議員百五十三名，其中六人由兩大學推選之，任期五年，但總督可根據部長之意見隨時解散之。參議員任期九年，每三年改選三分之一，由上下兩院聯會推選之。聯會推選參議員，根據比例代表制，使各黨有相當之代表。愛爾蘭國會之權力，亦受條約之限制，不能增加軍隊之數目；又英政府對外戰爭時，可利用任何口岸籌劃國防。

英國王權根據英國內閣之意見，委任總督一名，其權力與前代加拿大總督大致相同。憲法亦規定應有執行機關，稱爲執行部 (Executive Council)，執行首領稱爲 President of the Council 與近代內閣和總理之地位大致相同。以司法系統言，愛爾蘭有多數低級法院，一個高級法院，並有最高法院；總統根據執行部之意見委任一切法官。地方政府之系統，未曾變更，現有行政道三十三，各有民選議會；市政府之組織，與英國大致相同，但地方政府部有解散地方議會之權，委任委員代行之。地方支薪官吏由地方聘任，委員會委任之官吏須參加競考。

北愛爾蘭政府有國會（兩院制）內閣，和總督。衆議院由人民選舉，參議院則由衆議院推選，任期八年。兩院對於非財政議案不能同意，則留待下期會議討論，若仍不能同意，則開聯席會議表決之。參議院對於財政議案，祇能否認，不能修正，兩院不同意時，則立刻招集聯會共同表決之。總督由王權所委任，總督須尊重部長之意見，與其他領地大致相同。部長須向衆院負責。北愛爾蘭政府在英吉利國會中，尙有議員代表之。

英吉利與英屬民　通常以爲英王和國會，對於英帝國有至高無上的權力，在領地中，此種權力不易實施。在多數屬地中設有總督，一切地方立法須得其同意，始有效力。總督可以否決之，亦可暫行擱置，留待王權取決。在王權殖民地中，總督可以實施此項權力，在領地中總督從未否決法律，極少保留之以待王權取決。領地愈大，總督愈不能行使其權力，自治權亦愈大，非由大領地要求，英國會不代爲立法，亦不干涉其行政。領地對於大不列顚之物品，且採取保護關稅之政策，最近亦稍示優惠，實際不過對於英貨維持原有稅率，對於他國貨品，則提高其稅率。此外英帝國各部，大多拒絕印度屬民入境，此項政策，頗引起印人之反感。

對外關係　英屬大領地，在內政上幾完全獨立，在外交上則以帝國爲單位，由不列顚政府主持之。不過在歐戰之前，於國際會議時，已有領地代表出席；不列顚政府與他國所訂商約，大抵附列以下條款：領地接受與否，聽其自便。在歐戰時期，領地曾派大軍參戰，故於和會中，亦要求有簽訂和約之權利。又根據一九一七年帝國軍事會議決議案第九條，明白規定帝國之組織，根據國家地位平等之原則。實際凡爾賽和約會由領地代表簽字，在國際聯

盟條文中，且認其有國家會員資格，與以獨立國家之待遇，至少簽約國家，承認其有獨立地位。加拿大於一九二三年單獨與美國訂立漁業條約，由加代表單獨簽字，破壞英大使同簽之慣例。此後加拿大與美國續訂條約，卽根據此項原則，愛爾蘭自由邦和加拿大甚且自派公使，住留他國。

帝國是否爲統一國家　英帝國究爲單一國家抑分化爲多數國家，此點不易解答。當全體自治領地共同交涉，並簽訂條約時，帝國似爲整個單位；當各自簽訂條約時，又似多數獨立國家。英人以爲不列顛國會和政府皆爲帝國機關，不過不常行使其權力。領地代表亦以王權爲聯合王國和領地之最高執行人，惟其行動則須根據各地政府之意見，帝國之組織，亦應根據國家平等之原則，而不承認帝國政府之意念。實際言之，不列顛內閣和自治領地內閣兩間，常有非正式的通訊；帝國會議亦常在倫敦舉行，自治領地間且常有磋商事件。不過此類會議，僅僅討論事件，既非帝國立法機關，亦非帝國執行機關。英人對於英帝國，雖亦有忠心的情感，但主張 Imperial federation 者，在英吉利和自治領地中，殆少其人。

參考書

E, Jenks, The British Empire. 1930.

H. E. Egerton, British Colonial Policy. 1922.

G. V. Fiddes, The Dominions and Colonial Offices. 1926.

Keith, Responsible Government in the Dominions. 1920.

M. Seton, India office. 1927.

D. Hall, The British Commonwealth of Nations. 1920.

V. Chirol, India. 1926.

C. Ilbert, The Government of India 1922.

E. A. Horne, The Political System of British India.

W. H. Dawson, South Africa, People, Places and Problems.

D. Figgis, The Irish Constitution Explained. 1922.

S. Gwynn, The Irish Free State, 1922-1927. 1929.

J. G. S. McNeill, Studies in the Constitution of the Irish Free State. 1925.

A. S. Queckett, The Constitution of Northern Ireland. 1928.

F. H. O'Donnel, History of the Irish Parliamentary Party. 1910.

R. M. Henry, The Evolution of Sinn Fein. 1920.

W. P. M. Kennedy, The Constitution of Canada. 1923.

R. L. Borden,Canadian Constitutional Studies. 1921.

W. R. Riddell, The Canadian Constitution in Form and Fact. 1923.

W. H. Moore, The Constitution of the Commonwealth of Australia. 1910.

H. Wrong, Government of the West Indies. 1923.

Demangeon, Empirebritannique. 1925.

Mondaini, La Colonization anglaise. 1920.

J. A. Williamson, A Short History of British Expansion. 1930.

P. N. Baker, The Status of British Dominions. 1929.

E. Porritt, The Fiscal and Diplomatic Freedom of the British Dominions. 1923.

第三章　地方政府

第一節　各級地方政府

現今英吉利之地方政府系統，肇基於 Elizabath 所頒佈之救貧律，按照此律，教堂司事(church warden)為當然監理員 (overseer)。此外地方法官 (Justice of the Peace) 由富戶中選出二人至四人，充任監理員，教士與富人合辦救貧事務，在教區內籌款，此為地方行政及財政之起點。

是時貧民日衆，選舉權不普及，一八三二年國會頒布改良律 (The Reform Act of 1832)，同時任命二種皇室委員會 (Royal Commission) 調查兩種切要問題：(一)救貧，(二)普通市區，結果產生一八三四年之救貧修改律，及一八三五年之普通市區律 (Municipal Corporation Act)。

自十八世紀末葉至十九世紀，社會有新需要，則組織新機關以施行之。各機關有新職責，新官員，並有征稅與借款之權。是時已成立之機關，有道路部，導河部，地方衛生部，改進律委員，商埠衛生機關，公葬部，學校部。至一八八三年，史稱地方政府，為疆域機關及稅收混亂時代。

現今各級地方政府，根據下列各法案而組織。

（一）根據一八三四年之救貧修改律 Poor Law Amendment Act of 1834)，而組織救貧聯區 Poor Law Union)。

（二）一八八二年重行通過市區律 (Municipal Corporation Act)，組織普通市議會 (Borough council)。

（三）一八九四年通過地方政府律，組織城區議會及鄉區議會，更就鄉區組織教區議會及教區集會。

（四）一八八八年通過地方政府律，組織行政道議會及道市議會，至是英吉利地方政府的系統始告完成，最低單位為教區。

（五）一九二九年再通過地方政府律，廢除救貧聯區，公濟事務由行政道及道市議會中委員會主持之。

英國地方政府系統中，以行政道(Administtrative County)之疆域為最廣，以道市 (County Borough)之權力為最大，道市雖位於行政道內，而行政獨立，絲毫不受其干涉，所有地位，亦若中國特別市，不受省行政之干涉。次為普通市 (Municipal Borough)，雖為行政道中之分區，但大市之權力亦甚大，不甚受行政道之管理。再次為城區 (Urban District) 及鄉區 (Rural District)，城區亦有相當之自治權，鄉區則嚴受行政道之統治，最下為教區(Parish)。

地方選擧　有土地房屋，或他項財產，納地方稅之男公民，在一地方區域內居住六月以上，年滿二十一歲者有選擧權。（軍士年滿十九歲者）女子未嫁者，與男子應具之資格同；已嫁則與其夫同，年在三十以上始有選擧權。

選擧敎區議會議員，用擧手表決；其他議員均用票選。任何人得選民二人以上之提名，則可爲候選人。自一九一九三〇年之統計

C. B 道市(82)(城及鄉) U R	Ad County 行政道(62)(城及鄉) U.R.	除道市外一切地方政府皆隸屬之
M.B. 普通U市(259)	U.D. 城區(780)	R.D 鄉區(638)
		R.P. 鄉敎區(12850)

（一）敎區總計一二八五〇

（二）有敎區議會者七二〇〇

（三）沒有敎區集會者五六五〇

一四年後，凡曾在一地方區域內住滿一年者，有被選舉權，男女平等。

（一）教區 人口在三百以下之教區，教區有地方集會（Parish Meeting），每年選主席一人。集會主持下列各項事務：（一）處理本區公產，（二）取消或更換道路，（三）議決教區議會所通過之地方稅，（三本以上）（四）選任區內學校管理員，（五）組織各種委員會之類。委員會一切行動，須經教區集會通過。

人口在三百以上之教區，可成立教區會議（Parish Council），人口在一百以上之教區，若經集會議決，亦可組織教區議會，但須得行政道議會之許可。教區議會議員自五人以至十五人不等，由教區集會推選，任期三年。教區議會有書記會計各一人，主席一人；教區議會之職權，詳下表。

道市，普通市，及城區內之教區，無教區集會和教區議會，其職權由各該級地方政府施行之。

英 地方政府之效用

公	行政道議會	道市議會	人口一萬以上之普通市及人口二萬以上之城區	人口一萬以下之普通市及人口二萬以下之城區	鄉區議會	教區議會
疏通溝渠		有	有	有	有	
清理廢物		有	有	有	有	

共衛生										教育	
妨礙物	傳染病	肺癆與花柳病	產婦與兒童幸福	修理河道	葬地	娛樂場	路燈	公共沐堂	救火	初級教育	高級教育
	可	有	有	有						有	有
有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有
有	有		有	有	有	有	有	有	有	有	可
有	有		可	有	有	有	有	有	有		可
有	有		可	有	可	可	可		可		
					有	有	可	可	可		

府之職權

	道路							農業		商	
圖書館	大道	地方道路	私街	警察	瘋狂	房舍	城市設計	小耕田自一畝以至三十畝	分配耕田（不過五畝）	自來水	煤氣
可	有			有	有	可		有	可		
有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有	有
有	可	有	有	可（普通市）	可（普通市）	有	有		有	有	有
有	可	有	有			有	有		有	有	有
	有	有	可			有	有			有	
可									有		

業	電車或汽車路	電燈
	有	有
	有	有
	可	可

（二）城區和鄉區　區議會議員人數不等，教區人口滿三百者，至少可推選議員一人。議員任期三年，每年改選三分之一。主席由區議會推選，可選區外人。區事務大抵由委員會辦理，但委員會無征稅和借款之權。城鄉區之異點有三：（一）城區人口較多，（二）職權較大，（三）城區可升爲普通市。

城區人口增加，（無確定規定）欲得較大自治權，可呈請英皇發給（Charter of incorporation）。英王將呈文轉送樞密院，該院組織委員會，派員調查地方情形，作一報告。報告書不贊成升格則停頓，若贊成其升格，則擬一計劃在倫敦公報發表。一月內無反對者，則由政府批准，發給憲章，規定疆界，議員數目及其他事項。倘有全市居民二十分之一反對之，則須國會通過，始有效力。

升格之利益有三：（一）增設市長，法律地位較高；（二）國會承認其獨立地位，（三）權力較大。升格之不利處亦有三種：（一）地方稅增加，（二）失去受衛生部查帳之權利，（三）失去與道和市之關係。

（三）普通市之存在，或因歷史上之關係，或因人口之增加，更有由城區升格者。市中一切事務由市議會執行之，市議會有市議員，市參議員（Alderman）及市長三者。市議員之數目，由憲章規定之，以後可由衛生部改定

之大抵每（Ward）分區推選三人，任期三年，每年改選三分之一。參議員由議員中或由議會外選出，數目約等議員三分之一，任期六年，每三年改選半數。市長由議會推選，大抵由議會中選出，但亦可推選議會以外之人，任期一年，連選得連任。市長爲市議會主席，爲公安委員會之當然委員，缺席時可委任代理市長代行職務。

普通市議會之事務，大都由委員會主辦之，委員會由議員組織之，其中亦有（Co-opted）協助會員，此類會員對於各該委員會所處理之事務，多有特別之學識與經驗。公安委員會，教育委員會，嬰兒及產婦幸福委員會，及老年恤金委員會之類，皆爲市議會之法定委員會。委員會之一切議決案，須得市議會之許可，委員會亦無征稅及借款之權。市議會之職權，見後表。

除市長外，尚有他類官員：（一）市秘書，多爲律師，受市長之指揮，主持市內重要事務。市秘書權力甚大，既精通法律，又熟悉行政事宜，其意見足以支配議長。（二）市財務員，不得由市秘書兼任，若爲兼任職，則委任地方銀行之經理擔任之。此外尚有（三）醫官，（四）衛生調查員，以及其他各項人員。

（四）道市　人口五萬以上之普通市，（現訂爲七萬五千）可呈請衛生部升爲道市，道市人口多在五萬以上。道市兼有行政道及大城區所有之職權，不受行政部之管理。道市之市長大都稱爲 Lord Mayor，組織與普通市大致相同，惟權力較大。（見前表）

（五）行政道　英吉利和威爾斯共有區域道（geographical counties）五十二個，區域道與行政道亦

有吻合者，但區域道較大，亦有含有二行政道者。行政道之總數爲六十二，各道由道議會治理之。道議會議員由選民推選，每三年全體改選，議員當選資格與普通市同，貴族及教士倘有相當資格，亦可當選。全道分爲若干區，每區選議員一人，議員及分區數目由衛生部規定之。參議員由議員推選，佔全會六分之一，任期六年，每三年改選半數。道議會有主席一人，由議員和參議員推選之。

道議會之工作，大都由委員會分任之，委員會報告道議會，由道議會表決通過之。委員會分爲普通委員會和聯合委員會兩種。普通委員會又分爲兩種：（一）法定委員會（Statutory Committees），如財政，教育，救貧，耕地，地方老年恤金，公共衛生與房舍問題，地方海陸軍恤金，產婦及嬰兒幸福，農業之類。（二）常備委員會之多寡，以道議會事務繁簡爲轉移，然道議會大抵有幹路和橋樑，國會地方政府度量衡執行委員會(General Purposes or Executive Committee）之類。

聯合委員會之組織，在主持與多數地方政府有關係之事務，期能通力合作。現有下列各種聯合委員會：

（一）常備聯合委員會（Standing Joint Committee）由地方法官和道議員組織之，二者數目相等。此委員之工作頗有獨立性質，惟須報告道議會，道議會所需款項亦由其代籌，委員會委任道秘書和公安局長，（但須內務部批准）管理道內警察事宜，並主持道內公產。

（二）救濟所巡視委員會（Asylums Visiting Committee）

（三）醉酒議案委員會 (Inebriates Act Committee)

（四）河海工程委員會 (Sea & River Conservancy Committee)

（五）河流混濁委員會 (River Pollution Committee)

此外於國家衞生保險和肺癆諸種議案上，所須組織之委員會，道議會亦可派遣代表參加。

道議會之職權有二：（一）直接之效用，可由所有委員會之性質推求之，其詳細情形，可以參考上表，茲不贅述。（二）道議會管理下級地方政府之程度，以各該政府所有自治權之大小爲轉移。道議會對於教區議會及教區集會之管理權，較大於對於普通市議會；道議會對於鄉區之管理權，較大於對於城區。財政部給予地方政府之津貼，亦由道議會分給之。

道議會之官員，由常備聯合委員會所委任者，有道秘書及警察長；由道議會所委任者，則有財務員，查驗員，醫官，公共化驗員，驗屍官，及各種稽查。

參考書

J. J. Clarke, The Local Government of the United Kingdom. 1930.

E. Jenks, Outlines of English Local Government. 1930.

W. B. Odgers, Local Government. 1913.

Redlich and Hirst, Local Government in England. 1903.

S. and B. Webb, English Local Government.

The Parish and the County. 1906.

Statutory Authorities for Special Purposes. 1922.

R. S. Wright and H. Hobhouse, Local Government and Local Taxation in England and Wales. 1928.

The Labaur Party, Local Government Handbook. 1924.

Annual Report of the Ministry of Health.

First Report of the Royal Commission on Local Government. 1925.

D. G. H. Cole, The Future of Local Government. 1920.

S. M. Harris, Prolelems of Local Government. 1911.

C. R. Attlee, Borough Councils: their Constitution, Powers and Duties.

C. R. Attlee and W. A. Robson, The Town Councillor. 1920.

Samuels, The County Councillor.

E. D. Simon, A. City Council fuom Within. 1926.

第二節 倫敦

倫敦之歷史甚久，在紀元初年羅馬人到英時，已有 Celts 居住泰母斯河畔 Ludgate Hill 山上，羅馬人據之，並就河山之間建立城市。羅馬人退出英境時，海盜來攻，燬滅全城。後撒克孫人佔據英國，城市和商務始逐漸恢復，至九世紀時，倫敦遂爲英國首都。至十四世紀倫敦受 Black Death 之影響，人口減少四分之一，更於一六六六年發生大火，史稱 London Fire，全城變爲焦土。當時 Christopher Wren 擬訂新市計劃，未爲政府所採納，後世惜之。

在發現美洲時期，倫敦人口約五萬名。後郊外發展甚速，至一七〇〇年，全都人口已逾五十萬；至十八世紀後期，且超過巴黎，而居世界之首位。至十九世紀人口約計百萬，至廿世紀竟達五百萬以上。最近倫敦二字代表三個區域，其面積人口和行政均不相同。倫敦城 (City of London) 人口約一萬三千七百名，倫敦道 (The County of London) 人口約計五百萬，倫敦京都公安區域 (London Metropolitan Police District) 人口則多至七百萬。

倫敦城

倫敦城位於泰母斯河北岸，在大倫敦之中心，面積六百五十英畝，約計一方英里，境內多商店和公共機關，故僅有居民一萬三千七百人，白晝街市擁擠異常，夜晚則多為守護人員。

倫敦城仍係獨立，不受道政府之管理，其政府至今無甚變更。在此城內，惟自由人（freemen）和業會會員(liverymen)有選舉權，所稱自由人云者，係每年繳納二十一先令於業會，將姓名列於自由人名單上；繳納五鎊五先令者稱業會會員。城政府有市長和下列三種會議：（一）參議會（The Court of Aldermen），（二）衆議會(The Court of Common Council)，（三）衆廳會（The Court of Common Hall）。

參議會由市長和二十六位參議員組織之，參議員為自由人所推選，終身任職，有缺額時始行選舉。各分選區內自由人數目甚少，約二三百人，參加選舉者尤少。倫敦城之參議會為市政府所保存之唯一第二院，所有權力不甚重要，最要任務在推選市長，就衆廳會所提出二人中，推選其一。

衆議會為倫敦城之主要政府機關，倫敦城人口雖少，而市議會之議員則甚多，計二百三十三名。其中二百零六名為衆議員，每年由自由人自行選出；又有參議員二十六人；市長為衆參兩議會之主席。

衆議會具有京都市所有一切權力，每週開會一次，其主要任務：在訂立地方法，委任一切行政官吏，管理街道橋樑公園路燈初級教育之類，其公安委員會管理城警察，城警察完全獨立，不隸屬於京都警察。倫敦城有數百年遺留之基金，由衆議會保管之；倫敦城周圍七英里以內之市場，由衆議會管理之；衆議會亦主持倫敦商埠（Port

of London）之衛生事宜，但不管理河上交通。至於城內救火，主要陰溝，飲水，公濟，衛生，和電車各項事宜，均由其他機關主持之。衆議會之行政工作，由各種常備委員會進行之：如街道，市場，圖書館，公園之類。亦有各種長任官吏：如市律師，市工程師，醫官，裁判長，公安局長之類。除裁判長由衆廳會選舉外，一切官吏均由委員會建議，由衆議會委任。

衆廳會實際爲市民大會，概括市長，參議員，裁判長和全體自由人，每年開會一次，推選裁判長；並提出年長之參議員二人，由參議會推選一人爲市長。此二人必曾任裁判長，而未曾當選爲市長。

倫敦城之市長，無獨立的權力，既不委任官吏，亦無執行效用，不過擔任三種會議之主席，又於舉行公共禮節時，任市民之代表而已。一年支薪一萬鎊，並另有辦公費，通常尚不足用。

倫敦道

一八八八年倫敦政府律（London Government Act）將倫敦變爲行政道，一切事務由道議會主持之。道議會有議員一百二十四人，參議員二十人，總計一百四十四名。議員由道內六十個國會選區各選二名，倫敦城則選四名。議員由選民推選，任期三年，同時改選，選舉權與市相同。參議員由議員推選，任期六年，每三年改選二分之一。議員和參議員合選主席一人，可由會外推選，通常每年推選新主席，大抵由議會中選出。

一八八八年倫敦政府律及以後各種法例，授予倫敦道之權力範圍甚大，如建築主要陰溝和主要道路，管理

隧道渡船河上橋樑以及河岸建築；救火事宜由道議會主持，警察則由內務部辦理，道內衛生事宜，由各京都市醫官負責辦理道政府補助半薪管理其活動。道議會尙有衛生調查員若干人，調查旅舍屠宰場，以及不清潔的工廠和商店，在衞生方面道議會與京都市議會兩間均分權力，性質至爲複雜。例如京都市視察房舍並查禁人口擁擠(Overcrowding)，道議會則爲建築房舍之主要機關，並曾建築房舍萬家以上。道議會負責經營公園和空場，(皇家公園和倫敦管理之公園除外)並籌設公共運動設備，且有在道區域範圍之外者。

道議會之最重要的效用，爲公共教育，其教育委員會管理全部小學，學額幾達百萬；主辦多種中等學校，工業學校，以及各種職業學校；主持學校體格檢查，並辦理殘廢教育。道議會補助各種高等教育，倫敦大學所得尤多。以各種公用事業言，道議會之權力不甚大。道議會有主辦電車之權力，但道內有一百五十英里的電車道，屬於私人公司。倫敦地道車和多數汽車亦由私人公司經營之。道議會管理若干渡船，飲水則由京都水局主持，該局委員六十四名，道議會推選十四名。煤汽事業由私人公司經營之，公司不受道議會之管理，直受商務部之管理。電氣事業半由私人經營，半由京都市經營。至於警察，警察法院，公共圖書室之類，均非道議會權力所能及。倫敦道議會權力範圍之小，於此可見。

道議會既有各種效用，故需大宗款項以進行之。京都市爲征稅機關，並替道議會代征道稅。道議會亦得有中央津貼，此外由罰款，費收，租金，以及公共事業的盈利，亦得有大宗收入。每年財務委員會預備預算，由全院委員會

討論，多數取決。道議會有借款之權，不過每次借款，須得中央政府之許可，通常由私人議案着手。道議會年年借款，其負債數目，不易計算因京都市議會若得道議會之許可，均有借款權。通常市議會必須借款時，道議會總是代借，因所借之款，利息甚低。

道議會之大部工作，由常備委員會主持之，道議會每星期二開會，大抵討論普通政策問題，詳細事務則由常備委員會主持。現有十八個委員會，主要者如財政，道路，教育，建設，消防之類，此外尚有執行委員會(General Purposes Committe），由全部常備委員會主席組織之。道議會於每年新選舉後成立特別委員會，選組各種常備委員會，選定後交由道議會通過，通常甚少變更。常備委員會人數不一，小者五六人，大者四五十人。

各委員會有主席一人，副主席一人，均由道議會委任之。委員會中亦有事務甚忙，必須成立委員分會者。道議會中活動分子，每週有數次會議。任何委員會無最後決議權，一切建議和報告須經道議會通過，始有效力。道議會之議事程序，與國會同，有規程甚多，並嚴格遵守之。各黨有黨務員(Party Whips)，注意黨內外形勢，並招集本黨黨員出席投票。

倫敦道議會有主席副主席代理主席各一人，主席主持道議會中各種會議，其影響甚大，但無正式權力。道議會為執行機關，其執行效用，則由十八個委員會主持，委員會則將大部分工作交由長任官吏擔任之。長任官吏數目甚多，高級由道議會委任，低級則須經過文官考試。

倫敦道亦有道秘書，所任職務與市秘書大致相同，道秘書亦有多數助理員，出席委員會會議，並擔任記錄事宜。又有財務管理員(Comptroller)，主持財政事宜，其效用與市財務員大致相同，但責任較大，工作較繁。因倫敦道與二十八京都市之財政關係甚複雜，負債甚鉅，又道政府主辦之公用事業，均有財政事務，財務委員會之工作，大底交與財務管理員執行，道內一切款項，均由管理員辦公處發出。辦公處有副管理員一人，助理管理員數人，尙有書記多名。總公程師之主要任務，在建築下水道，此項工程僱用工人達千人之多。此外幹路的建築，和橋樑的維持，均由總工程師負責。又有道律師，建築工程師，醫官，公園管理員，消防隊長，電車經理，房舍經理之類。高級官吏所支薪金，自一千以至三千鎊不等，工作滿意，則位置穩固。

在一八八八年倫敦道初成立時，內有教區一百以上。至一八八九年，國會通過倫敦政府律，將全道分組爲二十八個京都市，面積大小不一。各市有市議會，市長，參議員，和議員，其推選方法，與普通市大致相同。其權力則較小，因有多種權力，或與高級機關所共有，或爲其他機關所執行。二十八市間組有聯絡機關，稱爲京都市常備聯合委員會(Metropolitan Borough Standing Joint Committee)，二十八市和倫敦城均有代表，每季開會一次。組織之目的，在於公同利益上，採取一致行動。

京都警察區域

道議會和京都市議會，均不主持倫敦警察事宜。倫敦城之警察，由衆議會之公安委員會主持之。在倫敦城四

周六百五十方英里，爲京都警察區域，包含倫敦行政道全部，以及幾個行政道之一小部分。這個區域由一八二九年 Peel 所提的議案成立之，有警察總監（Police Commissioner）一人，由王權委任之，無固定之任期，以內務部（Home Office）之態度爲轉移。警察總監大抵富有經驗，每年支薪二千五百鎊。有助理總監三人協助之，均爲王權所委任。京都警察士官約二萬人，居世界首位。警察總監主持全部組織，維持警政紀律。財務則由王權委任財務員擔任之，財務員負責建築全部警察分局，與外界訂立契約，訂購材料，並主持一切與公安事宜有關係之事務。倫敦警政之有效率，爲舉世所公認。

以上所述，爲倫敦之主要政府機關。此外尚有京都飲水局（The Metropolitan Water Board），京都救濟局（The Metropolitan Asylums Board），濬河局（The Thames Conservancy），倫敦商埠管理處（The Port of Londen Authority），以及一百以上教區會（Paris Vestries），其組織和職權，所本節所可敍述矣。

參考書

A. G. Davies, The Story of the London County Council. 1924.

A. J. Glasspool, The Corporation of the City of London. 1924,

A. Webb, London of the Future. 1921.

London County Council, The London County Council and What it does for London. 1924.

Report of the Royal Commission on London Government. 1922.

A. L. Lowell, Government of England. 1926.

F. A. Ogg, English Government and Politics. 1929.

W. B. Munro, Government of European Cities. 1928.

第三節　中央政府與地方政府之關係

英國地方政府無憲法上的保護，國會至尊，可以變更地方政府之形式，可以授予權力，可以褫奪權力，並可廢除各級地方政府。但英國憲法中，有多種風俗習慣和古傳，足以限制國會之行動，與成文的法律有同等效力，而地方自治上的原則，尤爲根深蒂固的古傳。

中央政府對於地方政府所行使之行政管理，爲近百年來之事實。在一八三五年以前，中央既少行政上的管理，國會復時時通過特別議案，授權力與各個地方政府，致使系統紊亂，地方政治腐敗，以救貧行政爲最劣。一八三四年之救貧律，因以出現，成立中央委員會，以監督地方救貧事宜。此後愈覺中央有管理地方之必要，遂取消委員會，成立救貧部 (Poor Law Board)。至一八七一年改爲地方政府部 (Local Government Board)，管理地方事業之範圍亦逐漸增大，至一九一九年，更取消地方政府部，而成立衞生部(The Ministry of Health)。

英國中央各部與地方政府有關係者甚多，茲將主要各部，簡述如下：

（一）衞生部　英國之衞生部，不單管理地方衞生行政，更主持公濟問題，劃定疆界，編訂統計，通過借款，審查帳目等項事宜，與法國內務部之性質大抵相似。衞生部長爲重要閣員之一，爲政治官吏，與政府同進退。衞生部

之職權，異常複雜，非專家不易知其究竟。概言之，此部之效用，可分爲四大類：

（甲）立法權　衛生部可以利用議案和法案以規定救貧衛生和地方疆界各項問題。但該部所下命令，須有法律之根據，臨時命令須由國會批准，始有效力，衛生部若濫用權力，人民可控之於法庭。

（乙）行政權　地方政府所訂地方法律中，有須得衛生部之批准，違反法律之規程，衛生部有廢棄和修正之權力。此外如醫官和衛生調查員之委任及撤職，亦須得衛生部之同意，不過衛生部之效用，在管理和指導而不在執行。

（丙）顧問權　衛生部對於地方政府多種效用，可以隨時貢獻意見，地方政府得隨時利用衛生部內專家之意見。衛生部所保留之案卷中，對於地方行政方面，有極有用的材料。衛生部對於公濟，衛生，房舍，飲水，以及借款等項問題，貢獻意見於國會，關於此類問題上之議案，多由衛生部提出。以私人議案言，衛生部之報告和批評，極爲國會委員會所重視。國會成立專務委員會時，尤多利用衛生部之材料和專員。此外地方政府議決案，認爲損害私人權利時，亦可向衛生部控訴，由部派人調查，根據事實處決之。

（丁）財政權　衛生部亦有管理地方財政之權力，一切地方借款，須由國會或部院批准之。地方政府倘欲得大批借款，則在國會內進行私人議案，普通借款則呈請衛生和交通等部批准。衛生部審查地方政府各項帳目，但市政府之帳目，審查之方法不一，教育委員會之帳目以及接受中央政府各部院津貼之委員會，如警察

和房合之類，其帳目均由衛生部所派地方審計員 (District Auditors) 審查之。其他一切帳目，則由市審計員三人審查之。衛生部亦有要求各級地方政府報告全部帳目之權，衛生部雖不能否決任何項目，但可令市政府注意非法的和過量的支出。

衛生部效用既繁，官員亦衆，計有數百人之多，有助理員工程師醫官地方審計員之類。此輩均由部長呈請王權委任之，工作有效率則職位穩固，無無故被撤退之虞。

（二）商務部 (The Board of Trade) 商務部由委員十一人組織之，委員會從不開會，一切事務由部長和行政人員主持之。商務部之主要職責在採集並印行商業消息，協助英國工商各業，實施工商業上之法律，大部事業與地方政府關係甚少。但商務部之機力交通和經濟司，則不時與地方政府接觸，此司主持發展水力電力等項事宜；商務部更管理煤汽事業及度量衡。

（三）交通部 (The Ministry of Transport) 地方政府若欲借款，以備購買建築或推廣電車電燈輪渡碼頭之類，則將其計劃呈交通部，求其批准。

（四）內務部 (The Home Office) 內務部長大抵爲閣員之一，主持與法律和公安有關係之任務，如關於監獄，赦免，外人，酒店，青年法院，公共道德，警察，入籍，視察工廠和礦產之類。內務部與地方政府接觸最多之事務，作視察警政方面。中央政府補助地方警費，內務部不時派遣人員，調查地方警政，調查員認爲有效率，則地方政府

得警費之半；認爲不善，可停止津貼，自一九一九年後，內務部對於地方警政管理，較爲嚴密。

（五）農漁部（The Ministry of Agriculture and Fisheries）此部管理地方政府內主持下列各項事務之官吏，如獸疫之預防，市場之管理，食物和藥品之檢查，害蟲之消除，地方漁業之保護之類。此部有專家官吏，地方政府可隨時徵詢其意見。

（六）教育部（The Board of Education）此部主持視察學校，分配中央政府補助中等教育之津貼，但不能直接干涉學校行政。地方教育機關，若不實施法律所規定之職責，教部派員視察後，可强迫其執行。關於建築校舍之借款，須由衛生部批准，地方教育上之帳目，亦由該部所派地方審計員審查之。

以上所述各部，與地方政府接觸之時間較多；此外尙有其他部局，（見表）亦常與地方政府發生關係。中央與市政府之關係甚繁，主要者如下。

（一）視察（Inspection）：例如中央派人調查地方警政之效率。

（二）調查（Enquiry）：關於借款，疆界之變更，行政訴訟等類事實。

（三）逐年報告（Annual returns）：如財政，衛生，救貧，教育，瘋狂，生產，死亡，婚嫁等項統計。

（四）審計（Audit）：如衛生部所派審計員審查用於教育，衛生等項事業上之款項。

（五）編訂關於地方政府職權上之規程（Rules and Regulations）：地方政府若有溺職等情，中央部院

可請高等法院下命令狀 (Writ of Mandamus)，使地方政府負責。

(六)中央不時發散傳單 (Circulars)：對於地方職權上貢獻意見。

(七)中央部院頒發臨時命令 (Provisional Orders)：授權力與地方政府，不過中央部院頒發命令權，得之於國會。

(八)中央對於地方事業與以津貼 (Grants-in-aid)。

(九)批准委任(Approval of appointments)。

(十)地方政府所通過之地方法 (By-laws)，須經中央部院批准。

在英國中央政府管理地方政府，大抵由中央津貼促成之。津貼爲中央政府補助地方政府之款項，用以實行其固定效用。津貼可爲一次協款，大抵係每年協款；有係無條件協助者，大抵受有條件之限制；津貼之數目有固定者，亦有不固定者。五十年前，全部津貼約計三百萬鎊，近日則增至七千五百萬鎊。道市所得協款，約佔全部收入百分之三十三，普通市僅得百分之二十六。

地方之協款事業有教育，警察，街道，建築，衛生，房舍，和公濟之類，凡受協款之事業，中央有調查監視查帳批評之權。Sidney Webb 以爲協款最足以造成中央和地方兩間之適當關係，較之美國地方自治的混亂，和法德之[illegible]政治，良善多多矣。不論協款方法是否良善，其足以促進權力集中，固無疑義。因地方既受協款，遂不得不歡迎

中央所派之調查員和審計員官吏既去，而報告和建議相繼而至，建議變爲命令，不實現命令，則有失去協款之危險。

英國既經採取協款辦法，祇得繼續補助，若停止之，則須增高地方稅，且必引起地方之抗議，雖强固政府恐亦未敢停止或減少津貼，故英國中央政府對於地方政府之協款，必有加無已，可斷言也。

英國地方政府之特點有六：（一）研究英國地方政府之學者，每以英國爲純全民治。中央輔助地方，而不干涉之；中央監督地方而不指揮之；地方官吏（除數種職務外）之任免，與中央無涉；對於地方組織和財政，（除少數規定外）中央不直接干涉之。（二）中央與地方政府之重要關係，在財政方面。中央對於地方重要效用，與以津貼，避免直接干涉之形式，坐收間接管理之效果，此種辦法，英人以爲至善至美。（三）英國地方政府議事立法行政合一，地方問題範圍既小，影響亦小，利權單純，議事行政合一，辦事比較便利。（四）實行參議會制度，使議會常得有經驗之人主持之。（五）議會每年改選三分之一，（道議會除外）常使舊會員佔多數，故地方政策穩固。（六）地方官吏作事有效率，行政有秩序，絕少腐敗行爲。

英國地方制度亦有下列各項弱點：（一）無主持全局之人，主席和市長僅有虛名，秘書則偏重法律問題，雖不時成立聯合委員會，而委員會和行政機關之間，每少合作之機會。（二）除正式官吏外，一初委員純屬義務，在民主政體中，殊欠公允，行政效率當受影響。（三）參議員制實非必要，足以養成守舊精神，議會每年改選三分之

一，政策已屬穩固。（四）議事行政合一，行政影響議事，議事影響行政。

參考書

P. Ashley, Central and Local Government. 1920.

S. J. Chapman, Local Government and State Aid. 1899.

A. Goldfinch, State Control in War & Peace. 1922.

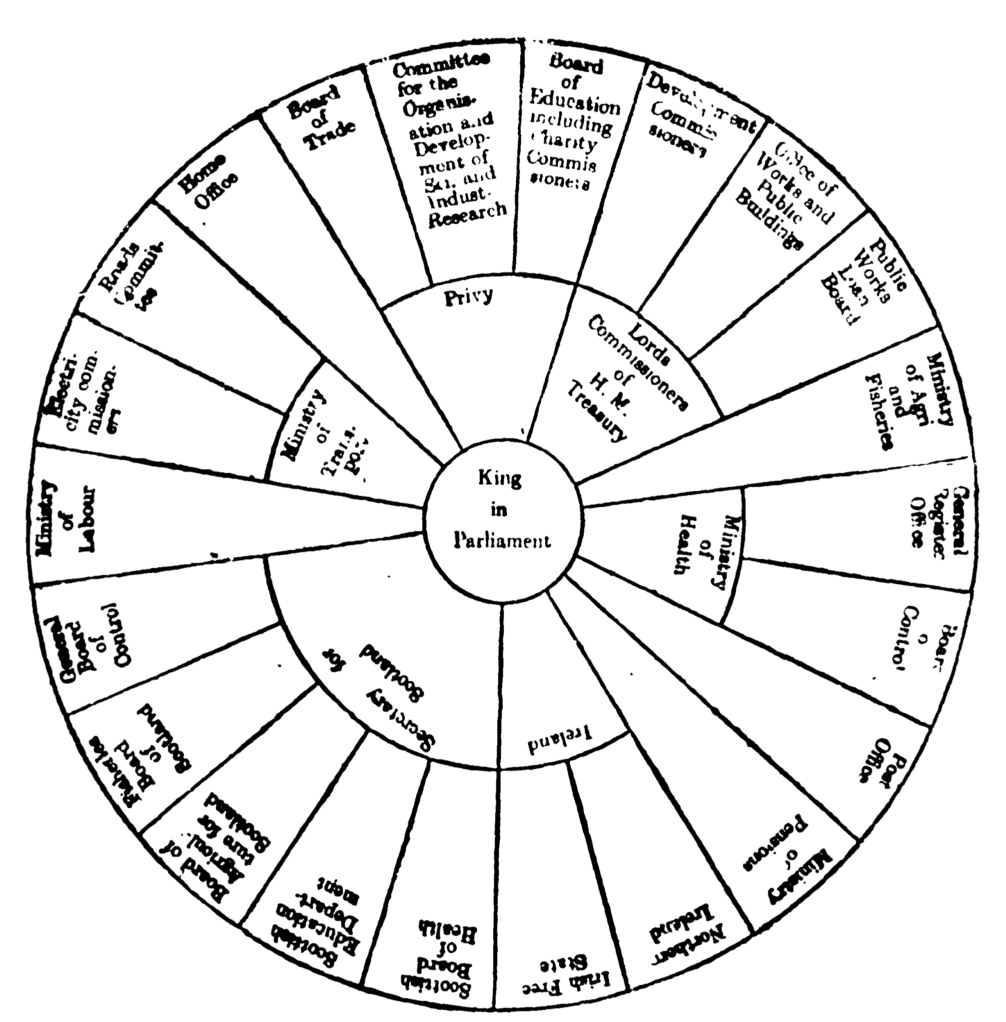
W. Grice, National and Local Finance. 1910.

M. Harris, Prooblems of Local Government. 1913.

S. Webb, Grants-in-aid. 1920.

G. L. Gomme, Lectures on the Principles of English Local Government. 1897.

H. J. Laski, A Grammar of Polities. 1925.



King
in
Parliament
Privy
Lords
Commissioners
of
H. M.
Treasury
Ministry
of
Health
Ireland
Secretary
for
Scotland
Ministry
of
Committee
for the
Organis-
ation and
Develop-
ment of
Sci. and
Indust-
Research
Board
of
Education
including
Commis
sioners
Commis
sioners
Office of
Works and
Public
Buildings
Public
Works
Board
Ministry
of Agri
and
Fisheries
General
Register
Office
Control
Post
Office
Ministry
of
Pensions
Norther
Ireland
Irish Free
State
Scottish
Board
of
Health
Scottish
Education
Depart-
ment
Board of
Agricul-
ture for
Scotland
Fisheries
Board
of
Scotland
General
Board
of
Control
Ministry
of
Labour
Electri-
city com-
mission-
ers
Home
Office
Board
of
Trade

第一章　法國政治制度之歷史的背景和憲政之演進

法國政治制度之歷史甚久，最先有 Ligurians 後 Celts 南侵，佔據大部法境。至羅馬人佔有法境，而文化大進，旋復退歸羅馬，野蠻民族乘機侵入，破壞羅馬人所建立之都市，其倖免者大抵賴教堂之庇護。自五世紀以至九世紀，史稱黑暗時代，Frankish 君主將全法劃分與貴族伯爵（Count）代表國王治理一城及鄰近區域，通稱爲道（County），此輩大抵殘暴，任意剝削人民。

法人所稱近代，係指革命以後而言。法國於一七八九年以前，純爲專制政體，一切政權集中於專制君主。雖亦有全民會議（Estates-General），代表三個階級：教士，貴族，與平民，但每次須由國王招集，始能開會，實際自一六一四年以至一七八九年之間，甚少開會。路易十四世（Louia XIV）謂朕卽國家，洵非虛語。

地方無自治之權，皇室官吏治理鄉市各區，此輩由君主所委任，不向人民負責。人民無信仰和語言之自由，官吏濫施權威，人民無自由之保障。國內既有階級之分，各級所享特權至不一致。教士雖擁有鉅大財產，並佔有全國七分一之土地，而絲毫不納租稅；貴族所納租稅極微，故大部國用，胥由農民和無產人民擔負之。租稅復由漁利者所包攬，肆意苛索，以致民不堪命。高級位置多由貴族擔任，公共職位甚至公然售賣，政治上不平等，已達極點。且國

內缺乏整個國家精神，各省之習慣法不同，門戶之見甚深，城鄉亦多隔膜，租稅繁重，工商業受過量之限制，而業會復高築其壁壘，職業失其自由，每況愈下，朝不保夕，此一七八九年所必不可免，而自由平等博愛乃為當然之口號。

一七八九年七月十四日暴民攻打 Bastile 監獄，釋放囚犯，叛變遍及全國，數週內而舊朝代根本崩潰，遂成立革命政府，招集全國代表會議，斬殺帝后，廢棄貴族制度，沒收教產。障礙既除，乃開始改造工作，先後宣佈多種憲法。最先為人權宣言，規定各種諭令，以實施人權宣言之原則。至一七九一年，擬成較精密之憲法，規定採取責任政府和一院制的國會，議員由間接選舉產生，任期二年。此項憲法不為激烈派所歡迎，於一七九三年再制定新憲法，正式成立第一次共和國，組織一院制的國會和執行委員會，此次憲法雖為人民所接受，但從未實施。後激烈派失勢，和緩派當政，復擬訂新憲法，於一七九五年為人民所批准。此次憲法規定立法機關採取兩院制，議員由有財產資格的選民推選，立法機關推選執政內閣（Directoire）委員五人，擔任一切執行事宜。

執政內閣存在四年之久，至一七九九年消滅，改設執政部（Consulat），以拿破侖（Napolean Bonapart）為首席執政。彼不信任民主政府，於一八〇〇年更成立新憲法，削減立法機關之權力，增加執行機關之權力。至一八〇四年拿氏稱帝，而第一帝國出現，集中權力於一身，就各行政道設行政長一人，以為帝王之耳目。拿氏復承認宗教，恢復貴族制度，更編纂法典，通行至今。

至一八一五年拿破侖戰敗於 Waterloo，放逐於St. Helena島，恢復 Bourbon dynasty。Louis XVIII

始則主張君主立憲，擬訂一種精密的憲法，採取英國憲法之原則，實際並不遵守憲法，其弟Charles X繼之，抱定同樣態度，致促成一八三〇年之革命，遜位於 Örleans 系之 Louis Philippe，新王承認人民之權利，及革命時代之三色國旗。其時 Bourbon 派及共和黨員反對新立君主，共和黨以一八三〇年革命易於成功，屢欲暴動建立共和國，均致失敗。政府竭力壓制革命運動，共和黨大受影響，然卒於一八四八年巴黎暴動成功，君主遜位，共和黨及工黨宣佈第二共和國。

第二共和國之憲法由全國代表會議擬訂之，政府組織異常單簡。規定推選總統一人，任期四年；部長由總統委任；更成立一院制之國會，議員由人民推選。斯時人民心理，欲推選一強有力的總統，以恢復法國在歐陸上之領袖地位，拿破侖之任 Louis Napoleon 見有機可乘，遂由英返法，先當選為國會議員，然後宣稱為總統候選人，人民選之為總統。

拿氏既經當選，即有稱帝之野心，四年任期將畢時，集中軍隊於巴黎，逮捕一切反己之政治領袖。至一八五一年十二月二日，全城滿貼告白，宣稱總統任期展緩十年。一年後，總統使人民票決其應否稱帝，拿氏對於民衆投票早有佈置，故所得結果恰如所料。至一八五二年十一月，第二共和國遂復變為第二帝國。拿氏既稱帝，政府組織亦有變化，恢復兩院制，參院議員由國王委任，終身；衆議院雖由民衆推選，實際則由官吏支配之。部長由國王委任，不向國會負責。拿氏在位十八年之久，為商業繁榮時期，最前十年，國王極符衆望，以後民衆感受壓迫，頗思蠢動。拿氏

遂從事於軍事和外交，冀以轉移國內之視聽，卒以對德軍事失利，爲德軍所捕。

國王被捕消息傳至巴黎時，暴動突起，攝政皇后逃入英境。政治領袖組織國防委員會，宣佈第三共和國。委員會中分子複雜，其中君主派甚多，希望恢復君主制度；亦有共產派，希望成立無產階級獨裁委員會。成立臨時政府，其目的在阻止德軍侵入巴黎，但於巴黎失陷後，已無久支之可能，遂於休戰時期，（一八七一年二月八日）選舉國會。國會於 Bordeaux 開會，其中君主派甚多，反對一切變更，爲激烈派所不滿，遂就巴黎組織革命政府，而內戰以起，戰爭數週之久，始將革命政府消滅。國會與德媾和，統治法國至五年之久，且在解散之前，編訂一八七五年之共和國憲法。

在當時國會中，議員七百三十八名，內帝國派三十名，Bourbon 派二百名，Orlean 派二百名，共和派二百名，其他則爲無派之議員，亦無固定之政策。是時最能得人信任者爲 Theirs，彼爲歷史家，曾任 Louis Philippe 之大臣，國會於一八七一年授以執行權，並選爲總統，而不規定任職時期。有人勸其採取國會制，使各部部長向國會負責，總統之一切行動，須得部長副署，始有效力，Theirs 却之，不願僅有元首虛名，彼願直接向議會負責，所提議案，親自參加辯論，並正式宣言：彼若不得多數擁護，則卽辭職，如是者二年之久。

Theirs被任爲總統時，本非共和派，共和派亦不信任之，Orlean派則視爲該黨領袖。受任之初，一方面允許擁護共和制度，重要閣員亦多爲共和黨員；一方面復向 Bourbon 派和 Orlean 派表示贊成復辟，更於國會開會

時期，明謂改造國家，雖按照共和政府之政策進行，絕不損害君主派之利益。後君主派中無法妥協，彼始主張採取共和式的政府組織，君主派並不因此失望。至一八七三年，內閣改組，共和派閣員增多，政府提出永久維持共和制度時，君主派提出不信任案，多十三票通過之，Theirs因以辭職。

繼任總統為 Mac Mahon，彼為顯著軍人，曾在 Charles X, Louis Philippe 和 Louis Napoleon 時期歷任要職，彼未參與黨派，人以之表同情於 Bourbon 派。是時 Orlean 派任總理，並準備復辟，終因 Bourbon 派之 Comte de Chambord，深信皇權神授之說，且反對三色國旗，無法妥協，始選 Mac Mahon 為總統，任期七年，同時成立憲法起草委員會，委員三十人。

憲法委員會存在甚久，擬成憲法草案，但未明白規定共和國為固定政府組織。主張廢棄議會，另組上下兩院，並訂於 Mac Mahon 任滿後，兩院聯合開會，決定政體。Wallon 修正之，增訂選任總統之方法和總統之任期，以多一票通過之。是時和緩君主派與準君主派意見不一，共和派遂能續提其他修正案。國會於一八七五年通過三種法律，合成為一八七五年之憲法。

二月二十四日法律計十一條，規定參議院之選舉及任期，除財政議案外，參議院之權力與衆議院同。總統部長或其他高級長官有叛逆行為時，參議院得變為高級法院審判之。

二月二十五日法律計九條，規定立法權由衆議院和參議院行使之，衆議員由選民推選，總統一切行動，須有

部長副署，部長向國會負責；總統有叛逆行為時，始向國會負責。總統死亡或辭職時，國務院代行職權，兩院重選總統。總統若得參議院之同意，可解散衆議院。兩院同意時，合組國會，在 Versailles 開會，即可修改憲法。

七月十六日法律計十六條，規定衆議院會議時期，又總統有停止會議之權，議員有自由發言和不受逮捕等項特權，國會自行解決選舉上之糾紛。總統與國會用文書磋商，在國會中部長有發言之權，總統有提交復議之權。總統須得國會同意後，始能宣戰，及批准條約。此外對於二月二十五日法律上多種條文，略有補充。

至一八七五年，法人大抵厭惡急劇的政變 (Coup d'état)，故憲法起草人雖保留憲法和普通法律上之異點，將憲法之修改程序則訂為單簡，兩院同意時，即可修正憲法。凡一院建議修正憲法時，他院決定願否參加聯合議會，表決某項修正。兩院既經同意，衆議員和參議員則在 Versailles 舉行國會 (L'Assemblée Nationale)，進行修正事宜。當然任何一院可以拒絕參加聯合會議，而否決修正案。參議院人數較少，尤極慎重，故一切憲法修正案，最先須分別在兩院中得多數人之同意，後在聯合會議中尚須有絕對多數之通過。

法國雖尚保持憲法和普通法上之區別，實際已不重要，因任何普通法律，須得兩院多數同意，始有效力。兩院對於一種問題，既有多數同意，則亦可修正任何憲法條款。憲法修正的程序既簡易，而修正案因亦甚少，柔性憲法固不須時時變更也。自一八七五年以至一九二六年，中間僅經過三次修正：(一)一八七九年廢除二月廿五日法律中第九條，「執行機關和兩院應在 Versailles 辦公及開會」之規定，而以巴黎為政府所在地。(二)一八

八八四年計有四項修正：(a)衆院被解散後，須於二月內重新選舉。(b)共和政體爲永久的制度，不受修正；皇親貴族無當選總統之權。(c)二月廿四日法律前七條，關於參議院之組織，不復有憲法的性質，可以之爲普通法律而修正之。(d)取消七月十六日法律第三節第一款，關於星期日禱告一項。(三)一九二六年就憲法上增加一項條款，規定準備還債預備金，以清償國債。

一八七五年之法國憲法，與英國憲法不同之處，在其由憲法委員會於短時間內擬訂，並於短時間內實施之。其與美國憲法不同之處，在其不爲一個公文，而爲三個公文。與德國新憲法不同之處，在法國憲法僅涉及一部分政府組織，未能概括全部。總觀全部法國憲法，可知其多屬片段的，既不完全，又無系統。其中有極不重要之事實，如國會可以舉行公開和秘密會議之類；同時忽略重大問題，如司法權公民自由人民權利之類。對於衆議院，除規定應由普通選舉產生外，未及其組織和任期。此類缺點，可由當時之政治狀況解釋之。

此外尚須注意下列二點：(一)法國憲法大抵根據黨派間之調和政策，當時多數議員爲保皇派，原欲成立君主政體，結果建立共和政府。保皇派及共和派之和緩分子攜手，保皇派放棄反對共和政體之主張，共和派接受修正憲法之方法，俾於適當時期，變更政體。故法國憲法無異政黨間之政治條約。(二)一八七五年憲法，僅包含一部分憲法，未及司法行政和地方政府諸種重要問題；其他部分則根據前後各種立法和多種先例。自法人觀之，各代政府所訂法律，若未經正式取消，則仍有效力。

參考書

J. S. C. Bridges, History of France. 1929.

E. Bourgeois, Modern France. 1919.

A. Zévoès, Histoire de la troisième république 1926.

C. Seignobos, L'évolution de la troisième rèpublique, 1927.

Duguit et Monier, Les Constitutions et les priucèpales lois politiques de la France depuis 1789. 1915.

A. Bertrand, Origines de la troisième république. 1911.

J. Simon, Le Govoernement. de M. Thiers. 1898.

P. Deschanel, Gambetta. 1919.

關於近代法國政府上之普通參考書:

E. M. Saèt, The Government and Politics of France. 1920.

W. L. Middleton, The French Political System. 1932.

W. B. Munro, Governments of Europe 1931.

F. A. Ogg, Governments of Europe. 1928.

R. Poincaré, How France is Governed. 1913.

J. Barthélemy, Le gouvernement de la France. 1924.

L. Trotabas, Constitution et gouvernement de la France. 1930.

L. Duguit, Traité de droit Constitutionnel. 1925-1930.

A. Esmein, Elements de droit Constitutionnel frangais et Comparé. 1927

第二章　法國中央政府

第一節　選舉權與選舉

法國政府有民治的形式，普通選舉爲一切權力之淵源。人民選舉衆院議員及地方議會議員，地方議會議員及衆議員推選參議員，參議員與衆議員合選總統，總統委任部長，直接間接委任一切官吏。衆議院違反公共輿論時，總統有解散衆議院之權。

人民之職責，限於選舉少數代表，擔任立法和行政等項事宜。故法國民主政體，爲純粹代議性質，選民記名於同一名冊上，同一選民選舉國會議員和各級地方政府議員。

一切男公民年在二十一歲以上，曾在一市區內註册者，均有選舉權。選民符合下列四項條件者，有被選舉權：（一）年在二十五歲以上；（二）不受公濟；（三）不受法庭之監視；（四）不爲當地長任官吏，市支薪官吏，教員，或私人僕役；在職軍士及瘋狂者無選舉權，對於違犯法律者，則斟酌情節，或永褫公權，或暫停五年。最近對於賦實商人，雖經破產，若依法解決，不奪公權，停止選舉權，亦僅以三年爲限。由此可知，法國選民，不受教育資格和納稅

規定之限制；選民祇能投一票，法國並未採用比國之強迫投票。

法國婦女不能參加任何選舉，衆議院雖曾於一九一九年多數通過取消性別的限制，但爲參議院所否決，擁護此項主張者不爲保守派，而爲急進派和社會主義派，因左派議員深知法國婦女大抵忠於天主教堂，不能擁護社會主義派之反教政策。自一九一九年後，各種婦女組織雖繼續婦女參政運動，但已不爲政治上之重要問題，法國婦女將來當能獲得選舉權，最近則恐無希望。

選民註冊事宜，由地方政府擔任之，在各市區中，組有選舉委員會，由市長，市議會代表一人，及行政長所派代表一人組織之。大市須分爲選舉分區，各區成立註冊部，市長委派參事一人代表參加。

註冊部於每年正月開始編訂名冊，大抵以上年度之名冊爲根據。更就市政府本年所得之報告，加以修正，名單既成，謄寫兩份，一份呈送於行政長，一份留存市政廳，以備市民閱覽。任何選民認爲有遺漏或錯誤者，可以口頭抗議，或用書面抗議，三週後將該項名冊交回註冊部，以備修正，至是市議會加推議員二人，合組委員會，（五人）處理修正事宜，對於此委員會之議決，認爲不滿意時，可陳訴於行政法院，並可上訴於大審院。三月後修正手續完畢，復抄寫兩份，一份呈繳於行政長，一份留存市政府。

在法國有兩種選舉方法：一爲單選區（Scrutin d'arrondissement），每行政分區推選衆議員一名。一爲複選區（Scrutin de liste），以行政道爲單位，推選衆議員之數目，以人口爲標準。單選區沿用十年，爲一般人所

不滿，蓋以單選區範圍過小，所選代表多係無名之士，且多注意本區內之利益，未能注意整個法國之利益。至一八八五年，恢復複選區，在各行政道內推選衆議員之數目不等，以人口為比例，不過此種計劃未能與少數派以代表，亦未能改進衆議員之人選，且為 Boulanger 將軍所利用，以示其政策能孚衆望，國會懼之，於一八八九年回復單選區制，沿用三十年之久。後亦引起一般人之反對，蓋單區過小，易與地方政治發生關係，亦易於施行賄賂，且區長既為各區之行政長官，足以支配選舉，國會於一九一九年通過選舉律，恢復複選區，至一九二七年又回復單選區制。

法國提名程序極其單簡，候選人祇須呈繳提名單。選票由候選人印成，分散於選民；並可利用郵局，寄送宣傳文字；亦可就公共廣告欄黏貼廣告。選舉日期由總統下令規定，大底在衆院任滿前二月，並須於星期日舉行。投票地點由行政長和區長指定之，大底利用校舍及其他公共房舍。在選舉前數日各個選民接得通告，附以選舉證(Carte electorale)，載明投票之地點和時期。選民到投票處時，須繳驗選舉證，領取白信封一個，然後退往寫票處，將選票封入，投之票箱。

在小市和鄉村中，若反有一個投票地點，則市長為主要選官，並由市議會推選議員四人協助之，五人合組選舉委員會，一切問題由多數取決。大市有幾個投票處，市長主持一處，委派參事和議員主持他處，各處組織選舉委員會。一切主持選舉之人員，均屬義務性質，故法國普通選舉用費甚小。

投票大抵於早晨八時開始，下午六時截止，行政長可改訂時間。法人習慣，選民於投票後，可滯留於投票處，有時過於擁擠，甚至不便工作。但法人以投票處爲公共集合地，藉以公同討論問題，不以妨碍選舉工作爲非。是投票截止時，選舉委員開票，若票數過多，可請其他選民幫忙。

候選人必能得所投選票半數以上，始能當選，若不能符合此種規定，則於第二星期日舉行二次投票（Ballottage），以比較多數爲當選。

根據憲法，衆院有斷定衆議員之資格的權力，關於選舉結果上的糾紛，可交由國會委員會討論之，選舉上若有假冒恐嚇賄賂各種腐敗行爲，可陳訴於衆院，衆院認爲違法，則取消該項選舉，下令重新選舉。但違法行爲，僅能由法庭判決處罰之。

法律對於競選人之用費，無規定之限制，但不得有任何腐敗行爲。實際法國候選人之費用，小於他國，腐敗行爲，亦不多見。不過法國當政之政府，大抵利用地方官吏，協助該黨之選舉運動，故政府更迭，而行政長和區長亦常有更調。

以選舉言，法國與英國不同之點有二：（一）在法國選區內，雖沒有一個候選人，亦須舉行選舉，英國則稱爲不競爭之當選。（二）在法國，第一次選舉若無絕對大多數，則舉行第二次投票，以比較多數爲爲當選。選舉參議員，以及市議會選舉市長時，第二次投票尚須有絕對大多數，至第三次投票始可採取比較多數。國會選舉總統，須

有絕對大多數。

在法國選舉絲毫不受法院之管理，市區及地方選舉上有糾紛時，由行政長官會議解決之；道議會選舉有糾紛時，則由國務院解決之；兩院選舉糾紛由各該院解決之。

參考書

Faye, Manuel de droit electorale. 1909.

Dalloz, Manuel électoral. 1928.

C. Benoist, L' Organization de la democratie.

J. Barthélemy, L' Organization du suffrage et l' experience belge. 1910.

J. Barthélemy, Le suffrage des femmes. 1919

M. Aragon, Guide pratique des éléctions législatives 1918.

第二節　法國政黨

吾人研究法國政治讀至政黨篇，每覺煩複瑣碎苦無端緒可循。其重要原因，不外下列各點：（一）法國政黨複雜，非洞悉法國社會生活實況，則無法理成系統。（二）法國多數政黨，旣無精密之組織，又乏固定之政策。（三）黨派結合，大多根據個人關係，時時變化。（四）政黨名稱，不完全代表實際政見。（五）在二十世紀內，黨派新發展之歷史較短，尙未形成固定之組織。（六）社會輿論紛歧，不若英美之集中於數種重要問題。有此種種原因，益以材料缺乏，研究時遂有困難。

研究法國政黨，雖有困難，究爲可能。蓋自歐戰以後，社會狀況變遷，黨派因競選關係，有結合與集中之形勢，納爲系統，較易着手。本文首先研究法國之民族性，繼而討論斷定對內對外政治之重要因子，然後敘述歐戰後黨派間之形勢，及一九二八年大選後黨派之實況，進而推測未來之演化。

I　法國之民族性

法人對於生產上、財產上、個人生活，和社會生活上種種意念，與其他民族大異其趣。省外（巴黎以外）法人，大抵墨守舊章，昧於世界大勢，尙欲維持其傳統的個人主義，自由意念，與獨立精神。近日之美利堅與德意志，爲近

代經濟發展之結果；法人之社會生活，尚未脫十八世紀末期之狀況：農人與工匠，尚保守中世紀之習慣；政治制度，較之大革命時初無大異。總之法國在歐西可稱爲大陸古國，今後仍將維持其傳統的精神，抑將適應其新環境，斯則吾人所須研究者也。

造成法國民族性之社會狀況　法國工業，雖已有一世紀之進化，而多數人民，仍爲農民工匠及小產階級。根據一九二一年之戶口調查，農民佔百分之五十四，工業限於少數區域，從事工業活動者，不過六百萬而已。其中自工自食者達百萬之多，工主數目在六十八萬以上，大工廠寥寥無幾。以工業狀況言，法國爲一小工主及獨立工人之社會，Siegfried 教授所稱爲「工匠國家」(Un pays d' artisans)是也。

以社會生活言，法國爲一小產階級國家，何爲資產階級？Bourgeois 說：「資產階級人士，多有含蓄的氣度，行事有準則，並有定見，愛其階級，亦忠於階級，既無物質恐慌，遂能從事修養，更表現一種適當的獨立精神，使其生活中心與其他階級顯然不同。」此級人士，重視子女的教養，房舍與器物的整潔，家庭預算的恆定，更從事於儲蓄。

造成法國民族性之經濟狀況　法國近日之經濟實況，自與戰前不同，然對於國外所保持之經濟獨立精神，則無或少異。法人從事於世界貿易者較少，輸入與輸出之量數甚低。輸入方面多爲原料，如棉花，羊毛，生絲，煤油之類，食品略可自給；普通輸入十分之一，荒年進至十分之二，但豐年尚可輸出。輸出方面，多爲製造品，尤多奢侈品。此種經濟上的獨立，當然有社會的影響，蓋足以自給的人民，大都不注意國外問題，法人多主維持舊有商場，而不注

意新關商場。在普通狀況下，國會議員注意航業及殖民地問題者，不過十之一耳。

法國國民性　法人多爲個人主義者，主張精神獨立，更力求經濟獨立。一般人之志願，在獲得一部分小財產，一小房舍，一小商店，一小別墅，有確定的目的，注意實際問題，其思想與觀點，不免失之狹小。法人好社交，多言語，然於家庭及私人事務和利益方面，則不願他人參與之。法人多疑，少信仰心，又善忌嫉，時時畏懼他人損害其獨立，逮私人物質利益動搖時，則失去一切對於他人之同情心。旣得地位上之獨立，則異常滿足，凡與己身無關係之事務，概不注意及之，恍若獨生於世界中。法人之敎化，多得之於個人經驗及傳統思想，不甚受書籍雜誌及報紙之影響。以農民言，則努力耕作，幾以土地爲宗敎。以工人言，努力於工作，並珍視其職業。除最近二三十年外，法國不過一鄉民及小職業的文明而已。

法人之公民精神　法人以參加政治，爲個人之興趣，非生活上之必要條件。個人求財福，謀儲蓄，全爲私人及親屬設想，不若英美人民之慷慨好施。法人雖不注意公共利益，不樂於捐助，然臨以國家大義，則亦願毀家紓難，爲國捐軀，法人對於歐戰之奮勇，其顯例也。

II 斷定內國政治之重要因子

法人政治生活附帶下列數種特點，（一）由 Gaulois 所傳下之個人主義；法國黨派多爲私人組織，且有流動性質，如浮雲之聚合離散不測。但組織雖不穩固，而人民傾向則始終如一，例如在一行政道或一司法區內，雖歷

數十年之久，而政治傾向則無鉅大之變化。（二）法人對於社會生活，大都滿意，未嘗思及他種生活形式。此種社會秩序，爲社會習俗所養成，爲一般人所接受，而成國家統一之基礎。（三）黨派之分，換言之，傾向之別，根據生活上之意念，計有兩種根本派別：（a）大革命之擁護者與反對者，（b）近代資本主義侵入由十八世紀所產生的個人主義系統。現代個人主義爲革命時代個人自由之產物，最近變爲保守勢力，以抗拒社會主義。在法國各黨派中，合私人組織中，和個人腦海中，同具有此兩種問題。

法國革命所產生之黨派　革命伸述主權屬之人民，公民一律平等，無財產與門第之優先權。在法宗教問題，較爲複雜，教堂方面反對政治離宗教而獨立，以政權得之於上帝，非得之於人民，故贊成有權勢之政府。國家凡俗化，教士引爲可畏，故每與保守黨份子合抗左傾份子。左傾份子則以教士不願擁護共和國，竭力反對宗教，致使宗教問題，遂爲法國政治意見之分野。

在革命運動之下，工人農人及工匠均擁護共和，階級鬥爭思想，到法較遲；此外下級官吏，中下資產階級，均爲共和派之大本營。教堂貴族及大資產階級三者，爲主張「權勢政府」之中堅，此外天主教徒，受教堂及富人濟助之貧民，畏懼大田主之農夫，鄉村中或小市中之小商人，以及依賴主人之傭工僕役之類，均爲反動勢力。

工業革命所產生之派別　法國革命側重個人。工人階級至十九世紀之後葉，始引起社會之注意，至是社會主義派在國會中始有組織，始能影響政治。此種社會主義，代表十九世紀之法國民主理想，最近法國工廠內的工

人，喪失其職業精神，變爲機械的奴隸，不滿意其生活，此類工人在巴黎大多變爲共產黨徒。在有工業化的行政中，下級官員的思想經同樣的變化，在巴黎及大城中之郵政電報工人放棄其共和理想（idéalisme republican），接受革命思想，主張階級鬥爭，及事業社會化之類。

以資產階級言，自工業革命後，益復右傾，參加反對社會主義之黨派。在一八四八前，資產階級本身，大抵漠視宗教，自一八四九年後，則以教士與軍隊無異，同爲維持社會秩序之功臣，遂停止反對教堂，進而與之攜手。

「法國民衆多有左側思想，不特反對宗教之支配政治，並且痛惡政府受資本家之驅使。鄉民以小產階級地位，攻擊大資產階級，並仇視大企業。歐戰時期，五洲人民和軍隊齊集法境，而法人固守其意念與習俗，一方面適應近代機械文明，一方面又拒絕多種重要社會改良的思想。Siegfried 教授說：「法國人民富有靜性，不爲外界影響所動。教士在其右而不受其領導，革命的無政府在其左，防碍其資產的嗜好（goût bourgeois）更有社會國際化破壞其慣性，法人則消極的嚴守其生活的領域……斯足以產生民主政治，法國民主政體雖乏組織，究極穩固。」

法人之政治精神　法人之自相矛盾，固極明顯。其政治思想左傾，其物質思想則右傾，人人皆有其物質思想，注意個人利益與個人理想，政治理想一遇物質障碍，則無法進行。故法人之民主精神，雖較大於英人，而政策之激烈，乃不逮英人。外人對於法人之狂言，以之爲危險革命份子，對其言而不決，決而不行，則又毀之爲資產階級矣。

法國社會運動，多係聯小抗大，利小而反大。羣衆缺乏組織，又不願犧牲個人成見，蓋法人多固執己見，又互相猜忌，不適於大生產時代之生活。總之個人主義，爲法國文明之基礎。

III 斷定對外政治之重要因子

以經濟觀念言，法人之目光，尚未及於國外，生產家多主保護關稅，重視國內市場，選民亦拘於地方觀念，出口商航商及財政家之有國際眼光者，殊不多覯。法政府與他國所訂商約，其目的在維持原有市場，不在獲取新市場。國會對於外交之態度，尤爲奇特，關於外交事件甚少辯論，議員對於政府之外交政策，大都投信任票，究此不足以證明政府在國會中之地位，甚至次日討論國內問題，不願政府與他國有何種重要交涉，立將政府推翻，使外交事件停頓，待新閣成立，外交部長多能連任，乃重行與他國交涉。平時國人對於外交事件，持不聞不問之態度，待重大外交問題發生，國會感覺形勢嚴重，始知外部政策之不當，起而推翻外交部長。

戰後法國對外政治，集中於下列數種問題：（一）本國安全，（二）賠款及協約國戰債，（三）世界和平，（四）改造歐洲經濟狀況。羣衆力主和平，鄉民尤甚，不重理想而重實際，蓋非如此不能減少兵役時期，減輕軍備之擔負。國會之中右 Centre-droit，派中所稱民主共和同盟，（l'Union Républicain Démocratique 通常所稱 Marin 組），反對國際妥協，主張以武力壓迫歐洲。右派之純粹天主教徒，及中派之保守黨徒，尚不反對國際妥協。至於左派之中，除緩和急進派及共產黨外，社會主義急進黨及社會主義聯合黨所組之左派大組合，Cartel des

Gauches 主張擁護國際聯盟和洛加羅條約，及改善法德邦交等項問題。一主國家安全，一主世界和平，二者之間，尙有各種中派意見，無固定之傾向。

IV 戰後政黨興衰之循環

前段曾言法人思想矛盾，政治思想傾左，社會思想傾右，所謂紅於外而白於中是也。目前法國之中心政治問題，在如何調和此二種衝突的傾向。

極左派不能取得全部政權，亦不願犧牲政見，故採暫不參加政府之態度，自彼輩視之，現今法國政府，根本爲反動的。右派又無力組閣，縱能組閣，亦難持久，因法國之右派，不僅爲保守份子，且多宗教派，共和派視爲反動派，法國政府之弱點，卽在此矣。政府若賴左派之協助，則無法整理財政，並引起資產階級之反感；若依右派以維持政權，雖足以整理財政，其反動政策，必遭凡俗份子及共和派之反對，此種政治循環，數十年來如出一轍。左派方盛時，其政策若與他黨無異，則失去純粹左派之協助；若施行其理想，則失去和緩分子之同情。若僅維持現狀，雖仍可得多數之擁護，但無存在之理由；若抱定原則實行，則政策又難於實現，是誠進退兩難。極左派對於一切政府預算，維持公安，殖民地軍事行動種種議案，素不投票，以示消極反對之意。

中右二派所組之國家大聯合，(Bloc National) 或稱爲國家同盟 (Union National) 或逕稱爲國家的，(National) 名稱雖不同，其組織與目的初無大異。此派當政時之最要任務，在維持財政狀況，或渡過財政難關。待

財政既入常軌，政治有右傾形勢，各派復作維護共和的運動，如 Meline政府之促成 Waldeck-Rousseau 政府，一九一九年國家大聯合之產生一九二四年左派大結合之類是也。

觀法國政黨之循環消長，可以解釋近五十年來法國國會生活。根據法國民衆的精神，及選舉的狀況，可知中派所持反對各極端派之政策，難於久存；不乞助於右派，則依附左派，因是政治時而右傾，時而左傾，離中心究不甚遠，然中派究非政治中心，不過兩派中之分野而已。在此種複雜狀況之下，法人之理想政治，在由左派組閣，而不影響資產利益，保持其左傾理想，而以保守派人員任財長，如 Combes 之任 Rouvier 為財長，又如一九二六年老共和派 Poincaré 任總理，而以老緩和派 Poincaré （兼任）主持財政之類是也。

外人不明法國之眞正政治狀態，每以法國政治為自相矛盾，英國一次內閣時期，有法國十次內閣之久。然法國之政治變化，有固定之時期，並有相似之循環，政治重心雖少少轉移，即須改組內閣，法人以此種運行方式，最便於適應新環境，最適於滿足新要求。

V 一九二八年選舉後之法國黨派

法國黨派中除左派數黨外，大都缺乏完善的組織，能否稱為黨派，殊為問題。國會中之政治團體，多為私人組織，大抵重視私人權利方面，注意某黨得閣員幾席，某派得委員會主席幾名。所表示之意見，異常複雜，對於黨派紀律，多不遵守，既無固定之政綱，所屬派別，更隨時變更，故法國黨派，至難描寫。茲根據 Prof Siegfried 之分類，簡

述各派於下。遂教授之分類，雖不免有武斷之處，其可靠成分較之一般作者，高得多多矣。

左派　左派包含社會主義急進黨 Radicaux Socialists，社會主義聯合黨 Socialists Unifiés，以及各派 Republicains Socialists 社會主義共和黨。共產黨應否列入左黨，殊爲問題。以下所述各黨黨名各黨所得議員席數，及選票總數，均爲一九二八年選舉之結果。

（一）社會主義急進黨，有議員百十四名，得票百分之十七，此黨爲左派中心，最足代表法人精神。黨員大部爲鄉村中及小城中之中下階級，既無資產階級，亦無無產階級，其目標在維護小產利益，以抗拒大資產利益。此黨特點，在極端反對天主教，主張教育凡俗化，及他種改良社會立法，對外主張國際合作，所持政策，以不開罪左派各黨爲標準。此派組織較爲完善，政綱亦較爲鮮明。

（二）社會主義聯合黨，有議員一〇九名，得票百分之十八，素稱有革命精神，有馬克思之傾向，自誓不與資產階級携手，始終拒絕參加表決預算。左以共產黨爲限極，右以急進黨爲分野，以革命爲手段，以組織無產階級政府爲目的，同時注意現代社會之改良，並主張世界和平。於一九一四年決定於二次票選時與社會主義急進黨合作，間接受其影響，不復堅執其理想政策，無異共產黨之中左派。以理論言，社會主義聯合黨雖仍爲主張革命之機關，以事實言，已漸變爲有民主精神的黨派了。

（三）社會主義共和黨，有議員十五名；法國社會主義黨，(Socialistes Francais) 有議員十四名；獨立左

黨，(Independents de Gauche) 有議員二十二名，總計五十一名，得票百分之五。此派謂社會主義與共和國不可分離，其政策則根據經濟事實，主張公有資本實施合作制度，並主社會財政及行政等項改良，及世界和平。

（四）共產黨有議員十一名，得票百分之十一，在巴黎紅區中，頗多革命份子，受莫斯哥之指揮。黨員多為不滿社會現狀者，如被逐之房客，曾經參戰之士卒，及郊外小房主之類。在工業區中，共黨吸收思想左傾之工人；又鄉村中之農工及小房主，受共黨之影響者，亦不乏其人。

中派　中派之性質，通常代表政府之精神，保持在共和制度下之社會秩序。惟中派各黨，亦無組織，候選人當選後，對於原有組織，似無結合之義務，故不能成為黨派中心。直至近日，中派仍不過為黨派之分野，左為反教派及擁護共和派，右為親教派及資本家，且在各組中亦有左中右三派，情形益趨複雜。例如中派左翼主張與一切人民以自由，但須監視教士；中派右翼，則以人人應有自由，但應與教士以特權。

在一九二八年國會中，有四組中派，議員百六十三名。

（一）急進左黨 (La Gauche Radicale) 為中派中思想最左者，有議員五十一名。此組在社會政策方面為保守派，但不願與左派斷絕關係，對於物質利益問題傾向右派，對於政治問題則傾向左派。急進左黨中尚有左右之分，遇有重大問題發生時，常有一部分議員投社會主義急進黨票。

（二）左派共和黨 Rèpnblicains de Gauche 有議員六十四名，此派不屬左派，亦非中派之右翼，黨員為

極和緩之共和黨員，守前代共和黨員之原則。此派黨員多來自西部，有爲右派所選出，但亦有左傾思想，通常採取中派之政策。

（三）社會民主行動派 Action Democratique et Sociale 有議員三十一人，代表大生產階級，此爲中派之中右，無左傾分子。

觀以上各節可知中派中尙有左中右之別，國家主義派，不知究應置於何派？此外尙有 Franklin-Bouillon 所領導之（四）急進社會左黨，(La Gouche Sociale et Radical) 共有議員十七名。此派原爲社會主義急進派，感於國家統一之念，主張由 Poincaré 主政，而離去急進黨，急進黨亦不復容納此類叛黨分子矣。

右派　右派缺乏組織，與中派同，但爲政治反動方面有顯明的存在。右爲左之對方，在任何小市區內，敎堂皆有組織，抗阻社會左傾，貴族分子及資產階級亦力爲之助。此類反動組合，在國會中分爲三種團體，代表三種反動形式：（一）君主派，（二）社會反動派，（三）敎士派。

（一）獨立黨 (Indépendents) 有議員四十一名，除少數眞正獨立議員外，餘爲最後之保皇黨，或爲反對共和制度者。

（二）民主共和同盟 (L' Union Republicane Democratique) 有議員八十五名，不甘爲右派，但於數種問題方面，其政策確爲右派。以宗敎意見言，不主凡俗化運動；以社會政策言，擁護階級制度；且亦爲國家主義派

之中心，反對國際合作。統言之，此派有三種色彩：（一）工業上的封建思想，（二）不妥協的國家主義，（三）天主教之社會政策。

（三）全民民主黨（Les Démocrates Populaire）有議員十八名，雖實際爲天主教團體，而自稱有民治精神。此黨宣言：「吾人雖屬右派，但反對一般反動者及教士利用教堂以維護私人利益；主張國際和平；不以凡俗化爲非，惟不贊成政府之凡俗化運動，恐使國家至於非教地步。此派非反動黨，但爲右黨，雖可接受民主的思想，終投保守黨票。

統觀以上各節，可知法國黨派最近有數種趨勢：（一）選民傾向左派，故左派各黨於最近二次大選，均獲勝利。在此種狀況之下，中左各派對於黨名，頗有冠以左傾字樣，甚有改變黨名，以示順應潮流。究此非謂人民思想，眞正傾左，黨派政策逐漸激烈，至多不過迎合心理而已。（二）歐陸社會輿論不集中，重理論與私人關係，致使黨派複雜。最近則因競選關係，亦有集合之形勢，如一九一九年國家主義派大結合，及一九二四年左派大結合，均爲此種運動之象徵。惟今後能否形成左中右三派，殊爲疑問？最近將來，黨派數目未必減少；但在國會中派別聯合，必更顯著。又此後各黨組織逐漸完善，而黨員之流動性，實當可因之銳減。

法國多黨之原因，曾附帶述及，而多黨對於政治上之影響，則爲吾人應注意之事實。法國歷次內閣，均爲混合組織，任何一派組閣，對方沒有混合反對傾向，而無顯著之反對黨，遂產生三種重要結果：（一）國會中既無明顯

之多數黨，總統選任總理，較爲自由，不若英王之僅爲形式而已。（二）法國內閣動搖時，總理不知求援於何方，政治重心少少遷移，甚至因一二閣員辭職，卽須改組內閣。英人以政治不穩固爲變態，法人則引爲國會制所應有，時時有適應新要求之可能。（三）政府雖時時變更，而部長人選則少變易。

參考書

1. Alain, La Vrai Figure de la France.
2. Alain, Elements d'une Doctrine Radicale.
3. Caroli, Le Manuel du´ Candidat.
4. Corcos Catéchisme des Partis Politiques.
5. Mauriag, La Province.
6. Lowell, Greater European Governments. PP. 164-208.
7. Robert de Jouvenel, La Republique des Camarades.
8. Sait, Government and Politics of France. PP. 272-379.
9. Scherer, La Démocratie de la France.
10. Siegfried, Tableau des Partis en France.

11. Simon, Nos Hommes d'Etat.

12. Soltau, French Political Parties To-day.

第三節　國會(衆議院)Chambre des Députés

國會包含上下兩院，稱爲衆議院和參議院(Senat)，平日各就議會所在地分別議事。殆一院提出憲法修正案，並得他院之同意，則聯爲合一議事機關，通稱爲 L' Assemblée Nationale，表決時各個議員可投一票。又於推選總統時期，合組爲 Le Congrès 而成爲選舉機關，僅能辦理選舉，不能討論或決定任何事務。

兩院議員之當選資格，實大同小異，凡欲當選爲國會議員，須符合下列各項條件：(一)須有選舉權，(二)選民年齡在二十五歲以上者，可當選爲衆院議員，年在四十以上者，始可當選爲參議員。(三)外人入籍卽時可爲地方選民，但須在十年後始能當選爲國會議員。(四)規避兵役者，不能當選爲國會議員。(五)會受法庭判決，或破產而未得法官宣告終結者，無當選權。(六)皇族兵士長任官吏之類，亦無當選權。

國會維持議員之獨立地位，注意下列數點：(一)使立法機關不致爲財富階級所壟斷，蓋欲使人人有當選之可能，必使該項職位有相當之酬報。自一九〇六年後，議員之年俸增至六萬五千法郞，又乘坐火車時，可得免票。(二)官吏當選爲國會議員時，則須辭去其官職，反之議員接受官職時，則須辭去國會議員。但亦有少數官吏，或因其職位重要，可以維持其獨立地位，或因其個人影響甚大，留於國會內，有利於國家，則不受此項規程之限制。又

職位若爲臨時性質，任期不過六月，亦可兼任。（三）議員在國會內，不受法律之限制，議員在議會內所發言論，或所作報告，雖引起嚴重形勢，不得以刑事犯處理之。又在國會開會時期，議員雖犯刑事，法須得國會同意後，始能逮捕。

兩院議長大底由當政派各黨所推選，當選後仍爲該黨黨員，在議事上甚且與該派與便利。議長雖同享議員所有之權利，可以積極參加辯論，但最近議長甚少離開席位而正式參加辯論。以慣例言，議長雖於贊否票數相等時，亦不參加投票，認之爲否決。以權力言，法國兩院議長，與他國立法機關之主席，大致相同。議員須得其許可，始能發言；議長將問題交由議會票決，宣佈其結果，並簽證會議記錄。參衆兩院議長之重要效用，無若何區別，不過在衆院內秩序較難維持，所以衆院議長維持紀律之權力亦較大。蓋參院秩序較佳，甚少激烈的辯爭，而衆院內易起紛擾，議長時時搖鈴，宣言維持秩序，在秩序未復之前，不許任何議員發言，有時且以戴帽爲警告，若仍不能維持秩序，則停會一二小時，使紛擾平息，再行開會。

衆議院

衆議院爲政治中心，故亦較爲重要，衆院候選人須有公民一切權利，年在二十五歲以上，並須宣告其爲候選人，並於選舉五日前，向行政道公署報告，僅能於一選區內宣佈候選。

一九一九年七月十二日法律規定，是年衆院議員爲六〇二名，此後議員數目則以人口爲標準，各行政道所

選議員數目，以每名代表七萬五千名爲原則，超出三萬一千人加推一名，每道至少推選議員三名。一九二四年選舉後議員總數爲五百八十二名至一九二八年增至六百零十名，最近則爲六百十二名。此六百十二名中，內有四人代表殖民地，十人代表 Algeria，二十六人代表 Alsace-Lorraine，其餘則代表法國本部，任期四年。

法國政府雖有解散衆院之權，而從未實施，故衆院任期，實際固定爲四年，非任何政治危難或公共輿論所可使之解體。在法律範圍之內，自行進行其組織，政府之更迭，爲衆院內部之事實，不必訴之於選民。蓋政治中心轉移，國會內之多數派亦須另行組合，新立政府雖須聯絡一部分前政府之分子，但與前政府之組合分子究不相同，國會中之形勢亦因以變更。

法國黨派甚衆，前節已曾述及，故各個政黨均爲少數黨，均不能貫澈其政策。任何政府成立，大抵倚賴數黨之混合組織，始能聯爲多數黨，既有混合組織，各黨須犧牲其一部分之政綱，而接受其友黨之主張，有時且須與政策相反之黨派聯合。不過政策類似之黨，頗有聯而爲派者，如國家大結合和左派大結合，其顯例也。

衆院每年開會日期，由憲法規定之，非如英國下院可由內閣隨意招集，不過在法國若有緊急事務，可由總統先期招集。憲法規定正月第二星期二日爲國會開會時期，會議時期約計五月，大底於七月閉會。法國衆院每四年改選一次，於四月內舉行，是年舊衆院僅能集會三月。根據舊衆院之決議，新衆院於六月一日開會，至七月底完成規定之會議時期。國會每不能於正式會議期中通過預算，於十一月初開特別會議，繼續至正月。由此可知每年閉

會期約僅三月，其他均爲開會時期。逐日會議自下午二時起至下午六七時止，若有緊急事務，可提早開會，但不常舉行夜會。

衆院會議廳爲半月形，前排坐位爲部長及其他高級行政長官所保留，後排座位則按黨派分野支配之。最右爲保皇黨和法國行動派，此派大抵自稱爲保守派國家主義派或獨立派，人數極少，在議會內勢力極弱，但在社會上頗有組織，重要領袖爲 Lean Daudet。次爲全民自由行動派，(Action Liberale Populaire) 此派大多爲天主教徒以及各種保守派，總稱爲 Alliance Republicaine Nationale，爲多數保守派之聯盟，以前任總統 Millerand 爲領袖。至右中則有各種資產派別，各派各有其特殊名稱，名實多不相符。至左中則有急進左黨，左派共和黨，急進社會左黨，總稱爲 Union Républicaine-Democratique 以 Raymond Poincaré 爲領袖。左爲社會主義急進黨，以赫禮歐爲領袖；再左則爲社會主義共和黨，或稱爲法國社會主義派，前此白里安 Briand 屬於此黨。再左則爲社會主義聯合黨，極左爲共產黨。此外尚有小黨小派，以及不黨不派之議員，通常稱爲 Non-Inscrits。最前爲議長之席位，面向議員之席位，議長席位之下爲講台，議員可就其席位發言，通常得許可後，大抵登台講演。

除須維持五月會期外，總統有停止會議之權，但於同一會期中不得超過兩次，每次不得超過一月，且於停會之前，大抵預得總理之同意。停會時期不使待決問題因以中斷，第二期會議開始時，可繼續進行未完結之案件。在

國會解散時期，凡未經通過之議案則爲無效，但亦得重行提出下期會議。參院繼續存在，不受此項規定之限制。

衆議院自行規定議事日程，其規定方法近已大變。前此由議長與院中各領袖磋商，於日會終了時，宣佈次日之議事日程，付之公決。至一九一一年採用新規程，並經幾度修正，此後議長每週與各黨領袖及二十個常備委員會主席磋商應行事務，內閣亦可派人參加，共同議定下週議事日程，交由國會通過，並公佈於官報內。政府若不贊成議事日程，或議員五十人聯名反對之，亦可修正之。

衆議院內組有行政委員會，內有議長一人，副議長，秘書出納員各若干人，主持院內應行事務。副議長代替議長，佈置一切。每次開會由秘書四人司記錄和數票之責。出納員管理衆院之出入款項，發給議員和職員之薪金，並管理案卷圖書室和會議廳之類。衆院一切職員，由衆議員中選出，任期一年，有繼續當選權。以秘書職務言，多數政黨採取輪用制，僅可連選二次。選舉其他職員時，則用秘密選舉，以絕對大多數爲當選。

3. 衆院議長之社會地位，在國內爲第三位。任衆院之主席，指揮辯論，維持秩序，實施規程。內閣傾覆時，總統與之磋商繼任人選。議長對於違犯規程之議員，可採取下列四種辦法：（一）宣言維持秩序；（二）議員若繼續違犯規程，除宣佈維持秩序外，同時將姓名列入記錄；（三）彈劾；（四）彈劾並暫時停止出席。議長可隨時採取第一種辦法，至於其他較嚴重之辦法，須得議會之通過，始能執行。按第二項附以罰款，減少二週之半薪，第三項減少一月之半薪，第四項減少兩月半薪，停止出席，至多以兩月爲限。衆院議長對於一切黨派，取不偏倚之態度，通常不參

加投票。但議長亦有議員所享受之權利，可隨時離開主席席位，參加辯論。

法國衆議員爲近代法國政府中之重要因子，大多爲律師醫生，報館編輯，告退的官吏，教界人員和政客。地主和工人當選者甚少，議員大抵爲資產階級。多數議員均有政治的經驗，漫無政治訓練之公民，很少能直接當選爲衆議員。有政治野心之法國青年，大抵設法先當選爲市區議員，然後設法當選爲市長或道議員，同時設法使其姓名時時登載於報紙上。法國政客大抵聯絡一個報館，使爲己助。法國衆議員注重地方之利益甚於所屬之黨派，大部分時間，胥消磨於奔走鑽營之中。

在法國上下兩院組有各種委員會，政府議案由各種委員會修正之。兩院中時時舉行辯論，議員之講演詞不長，甚少在半小時以上者。演說者亦不限於國會所討論問題，常常利用這種機會，以批評普通政治，攻擊政府之政策。

衆院之權力，不需多量之解明，一切法律須得其認可始有效力。一切財政議案，須先由衆院提出，參院雖可修正和否決，究不常干涉之。衆院之最大任務在通過預算，參院很少加以修正。非財政之議案，大多亦先由衆院提出，參院則有修正延阻和否決之自由。至於立法的程序，於下章說明之。

參考書

E. Pierre, Traité de droit politique, electorale et parlementaire. 1914.

C. Benoist, La réforme parlementaire.

J. Barthélemy, Le Probleme de la Compétence dans la démocratie. 1918.

H. Ripert, La presidence des assemblées politiques. 1908.

L. Trotabas, Précis de science et legislation financières 1929.

J. Bartnélemy, L'introduction du régime parlementaire en France. 1904.

M. Aragon, Guide pratique des éléctions législatives. 1928.

H. Leyret, Le Gouvernement et le Parlement. 1919.

H. Maret, Le parlement. 1920.

第四節 立法程序

法國上下兩院自選議長，自訂議事程序，選舉議長時均用秘密票選。同時推選副議長，秘書，出納員各若干人，組織行政委員會；委員會委任一切下級職員。議長大底爲當政之黨派所推選，其職權與他國立法機關之主席大致相同。

衆院亦組有各種委員會，最近總計二十個，各有委員四十四人，每年重行組織，根據衆院內黨派成分支配之，由各黨開會，推選其應派之委員數目，殆名黨將委員之姓名交至衆院時，衆院將其理成名單，並宣佈之。若於三日內，沒有五十名議員簽名反對，則認各該委員會爲選定。在參院中，委員會之組織程序，大致相同，但僅有十二個委員會，而且黨派較少，委員會亦較小，參議員二十人即可聯名反對提出之名單。

委員會之工作範圍不同，各種立法上之建議，先交由適當委員會討論之，委員會報告後，衆院始能討論之。委員會大底於星期三和星期六日舉行，因該二日衆院不開會，若有緊要工作，亦可在其他時間開會。委員會討論重要案件時，大底與贊否兩方之重要人員討論，各委員會須將開會記錄，留存於衆院之案件中，以備議員之稽考。

委員會既代表混合組之大多數，在通常狀況中，國會擁護內閣，委員會亦必擁護內閣。但內閣有時亦受委員

會之挾制，其原因有二：(一)委員會既經固定，並主持固定的事務，委員完全了解各部部務，極易干涉其行動。(二)法國衆院之委員會其立法上之地位甚奇特，例如英國政府議案始終由有關係之部長主持之。衆院對於一切議案，必先有一度討論，並承認其原則，始可交付委員會。在法國一切議案直接交付委員會，經一度秘密討論，由委員會提出國會。委員會推定報告員，解釋該項議案，並為之辯護，接受或拒絕修正；而有關係之部長，反若置身事外。當然部長可隨時發言；總理亦可堅持其意見，但立法責任，則由政府及委員會分任之。有時委員會將議案修正過多，失去原案之義意，至是內閣不特不擁護自身所提出之議案，並在國會主張否決委員會之建議。不過此種狀況，究屬例外，通常委員會研究議案時，多與政府協商，若不能改變部長之意見，則亦讓步。

委員會之效用既極重要，其辦事規程亦極詳盡，通常舉行秘密會議，僅提案人和建議修正人可以出席委員會，法定額為十一名，佔全數四分之一。

議案有兩種，政府議案 (projet de loi) 和私人議員議案 (proposition de loi) 是也。以法律言，二者權力相等；以習慣言，政府議案有優先權。政府議案可於任何時期提出，多有諭令的形式，由總統簽字，部長副署，提出時不舉行辯論，亦不得質問其是否符合憲法，逕行交付適當的委員會，國會覺有討論一切內閣建議之義務。最近私人議員議案所經過之程序，雖與政府議案大致相同，但議長或衆院可以其與規程法律或憲法衝突為言，拒絕討論之。且國會亦特別尊重內閣之意見，故多數重要議案均由政府提出。又國會希望一種立法時，不自行提案，而

請政府提出該項議案，部長對於私人議員議案，建議修正時，委員會大底接受之。當然國會若無特別訓令，委員會對於一切議案可自由修正之，甚或代以新議案。

議案可以提出國會任何一院，但多數議案大底先行提出衆議院，重要議案大都爲政府議案。在法國參議員或衆議員若欲通過一種法律，第一步先與有關係之部院接洽，要求該部部長提出該項議案。部長贊同，則將該項問題提出閣議，若得閣議贊同，則擬成議案由部長正式提出國會，亦頗有通過之希望。法國議員時時影響各部部長，要求其贊助各種議案。

議員所希望之法律，若不能得政府之贊同，亦可用私人議員議案的方式提出。不過政府所不贊同之議案，不易通過，因委員會於研究一切議案時，大抵注意政府之意見。通常政府竭力反對之議案委員會對於國會之報告，亦必不佳。政府若不反對全案，僅反對數點，則可提出修正，委員會亦可接受之。

議案通過委員會後，委員會委任報告員一人在國會內報告，並任解釋和辯護之責。在報告之先，將全案印成，分散於議員。至辯論之日，報告員登壇解釋委員會之建議，繼以討論普通原則。凡欲參加辯論之議員，須先向秘書報名，議長按照名單允許議員發言；部長和報告員則可以隨時發言。辯論終止時，議長將「應否討論詳細條款」一的問題，提請衆院表決。衆院認爲不須討論，則該項議案失敗；認爲可以討論，則研究各項條款，至是任何議員可以提出修正案。

在英國國會中，非議員不得發言；在美國國會中，閣員且不發言。在法國衆院內，非衆議員亦可參加辯論。例如擔任部長之參議員，各部秘書，各司司長，以及各種專家，可由部長令其出席衆院，解釋議案之專門方面，並可建議變更。辯論預算時，尤多專家出席。此種辦法，亦有優點，因專家解釋專門問題，意見比較正確。

衆院討論議案，不致延長討論，有兩種原因：（一）政府議案大抵簡而短，詳細條款由國務院擬訂之，並用執行命令公佈之。此種辦法甚佳，可以節省國會之時間；使複雜的條款得有充分的討論；並使法律有彈性，便於日後解釋之。（二）國會可以應用 Clôture 的規程，以終止辯論，但於終止辯論之時，部長尚可繼續該項討論，若超過規定之時間，則至少須容許一個衆議員答復之，以示最後發言者仍爲議員，而不爲政府。

在法國缺席議員可將其演詞擬成，請人代讀，此種辦法，雖不常見，但議員究有此種特權。在法國議員之講演詞，於讀後始能印出。

表決時採取舉手形式，或請贊成者和反對者相繼起立。若認爲不正確，則取票箱一個，按席傳遞，各個議員將票投入箱內，缺席議員亦可請人代寫代投。國會若認投票的結果爲不滿意，任何五十議員可以要求舉行「登台投票」，如此按字母先後點名，被點者登台投票，至是缺席人不能請人代投。

議案之各項條款，既經討論和修正，然後表決全案。若經否決，非政府議案不得於三月內再行提出。若能得多數通過，則交往參議院，所經歷程，與在衆院內大致相同。通過參院後，則送交總統簽字宣佈。不過法律有效與否，與

總統簽字無關，但根據憲法，總統有延緩宣佈之權，可以要求國會重復討論。但此項權力，已不重要，因總統從未行使之。

議案必可通過上下兩院，始能成為法律，任何一院之修正，若不得他院之同意，則有被否決之危險。兩院不能同意時，通常由部長建議一種調和辦法，分向兩院解釋。若為重要議案，部長可以要求一院讓步，甚或以辭職為要挾。以私人議員議案言，部長不與協助，二院若有衝突，比較難以調和。

各期會議之重要事務，在討論收入支出方面。法國財政部長每年秋季咨請各部準備其預算，各部預算交入時，合為一個總預算，交由內閣修正之；內閣之主要工作，在使支出與收入相抵。法國國家預算中有普通支出和特別支出之別，前者概括政府之常年經費，後者不為常年經費，如進行戰爭，恢復破壞地帶或進行鉅大公共建築上之支出，特別支出由借款支付之。

內閣通過收支各種預算後，合為財政議案（loi de finance），提交衆院。先由財政部長報告上年度財政狀況，衆院將該項議案交付預算委員會，由該委員研究各項條款，動至數月之久。委員會可隨時與財部財務人員磋商，有增減各項條款之權，不過委員和部長多能合作，預算大抵甚少變更。委員會工作完畢時，則將修正的預算提交衆議院，與其他政府議案同，先辯論其原則，後討論其條款，由預算委員會之報告員主持之，使其通過國會。預算委員會為最重要之委員會，預算報告員大抵為富有經驗之國會議員。國會討論預算案時，坐最前席，各委員坐其

左右。財政部長雖不時參加辯論而在預算辯論中之主要人物，則爲報告員；議員得其許可，始能登台發言，預算報告員大抵有入閣之希望。

在英國支出建議僅能由部長提出，法國則無此種規程，衆院可以自由增加新條款，或增大已有的條款。當然國會不能一意孤行，究須注意政府之意見，同時部長大多不固執其意見，在不損害其政策之條件下，可以讓步，到了最近，預算在衆院中少有鉅大的變更。

國會討論預算大底繼續至三月以上，討論時逐條討論，表決時則以各組條款爲單位，同時通過多種條款；全部預算通過後，則提交參議院，所經程序，與衆院無異，最先交付委員會研究，然後提出該院舉行辯論，修正其條款，交同衆院。各項修正若爲衆院所接受，則無問題。衆院若不願接受，則由財政部長設法調和，甚或舉行聯席會議，兩院同意後，交由總統簽字宣佈之。

財部雖於十月籌備預算，通常至下年夏季始能正式通過。法國財政年度正月一日開始，於預算通過之前，政府須有款項，以進行其事務。大抵國會預先表決一宗款項，由總統下令分配於行政各機關支用之，殆預算通過後，再將該宗款項減去。政府每年須將上年度之全部支出，報告衆院。

衆院不特管理政府之財政，衆議員在國會內對於部長可以提出問題，或由口述，或用書面。有關係之部長，對於所提出之問題，必須答復，倘有不能答復之理由，亦可拒絕答復，例如外交部長對於外交問題，時時拒絕答復。一

切問題，在部長答復後，不得繼之辯論，議長宣佈之爲終結。

此外國會尚有一種方法，使部長時時向國會負責，即國會議員對於政府之行動，可以隨時提出質問(interpellation)。質問議員對於部長所提出之正式問題，與普通問題不同之處有二：（一）質問必用書面；（二）且必繼以辯論，任何議員均可參加；（三）關於質問上之辯論，必須繼之以表決，斷定政府命運。

任何議員可以提出質問，質問可以涉及公共政策上任何問題，但不得質問預算上之事實。「一切質問須交與議長，議長高聲宣讀後，交與有關係之部長，部長若關於普通政策，則交於總理。質問若涉及國家秘密事項，部長以爲不應討論，可以拒絕接受，如外交部長有時不願討論外交問題是也。部長若接受質問，則規訂答復和辯論之時期，辯論後必繼之以表決，然後國會始可回復其固定的議事程序。總之質問有兩種目的：（一）使全體國會注意政府政策之可批評方面，（二）提出質問之議員，希望於國會表決時，不利於現政府。政府於表決時，若不能得多數之擁護，則須辭職。由此可知質問之優點，在使政府對於國會和社會時時負責，但有時因微小問題甚至能推倒內閣，亦一弱點也。

總觀以上各點，可知法國法律實際由部長指揮行政專家擬訂之，由常備委員會修正之，詳細條款則由國務院補充之，最後由總統諭令宣佈之。衆議院爲議事機關，表現人民之希望和意見，使行政機關向之負責，不負責則推倒之，另組新政府。

參考書

L. Rogers, The French Parliamentary System. 1931.

R. Bonnard. Les reglements des assemblées legislatives de la France. 1922.

F. Moreau et J. Delpech, Les reglements des assemblées legislatives. 1906.

E. Pierre, Traité de droit politique, électorale et parlementaire, 5e ed. 1919, avec supplements 1929 et 1924

G. Renard, La Valeur de la loi. 1928.

A. Lefas, La réforme des méthodes du travail parlementaire. 1932.

A. Breton, Les Commissions et la réforme de la procédure parlementaire. 1922.

G. Jèze, Cours èlémentaire de science des finances et de législation financière fra-cnaise. 1932.

L. Trotabas, Précis de science et legislation financière, 1929.

第五節　參議院 (Le Senat)

法國參議院之組織，根據一八七五年二月二十四日法律，當時成立第二院之目的，實爲對於保守派之讓步，彼輩以爲一院制易使政治趨於急進主義，故反對之。各國和各代保守派大抵主張成立第二院，第二院大抵反對劇急的變更，擁護私人權利。

國會既經決定採取兩院制，而對於第二院之組織，委員之意見又復紛歧。保守派主張參議員委任終身；共和派不主成立參議院，若須成立，則參議員應由人民直接推選。後國會決定分參議員爲兩類：（一）由國會委任終身參議員七十五人；（二）選任委員二百二十五名，任期九年。保守派以爲如此可使參議院中多爲保守分子。但保守派內部紛歧，互相傾軋，計未能售，結果共和派得推半數以上。後社會輿論以終身任職爲不妥，於一八八四年取消此種制度，規定俟委任參議員任滿後，即以選任參議員承其乏，委任的參議員今已絕跡。

自東部一省恢復後，參議員總計三百十四名，代表法本部八十九個行政道，Algeria 三道，和法國各部殖民地。各道所選參議員自一人至五人不等；殖民地共選四人。每三年改選三分之一，由選舉代表會 (Collège électoral) 推選，在各道舉行。各選舉機關包含四種原子：（一）道內衆議員，（二）道議員，（三）道內各區區議員，

（四）道區內各市議會所選派之代表。最近法國有三萬八千市區之多，故市代表多於其他分子，實際能支配此項選舉，法人常稱參議院爲代表市區之大議會。

根據原有憲法條款各個市區不論大小推派代表一人。一八八四年法律規定，按市區之大小，由市議會推選代表一人至二十四人。市區若僅推選一人，則市長大抵當選；若推選多名，則市長和議員均有當選之希望。此項代表制度，並未完全根據人口，因最小之鄉村至少可推代表一人。

至參議員選舉時期，則就各道之首城，招集全道選舉代表，任何法國公民年在四十以上者，均有當選權，但舊皇族不能當選。選舉時不作提名形式，各代表直接票選，第一次和第二次票選，均以絕對大多數爲當選，至第三次票選時，則以比較多數爲當選。在多數行政道內，選舉時有按區域之分配傾向，各區推選一名，或輪期推選，當選者大抵爲道內人民。

參議員候選人大抵曾任公職，聲望素著，衆議員當選爲參議員之機會較多。參議院之權力雖較小，由衆院而入參院，一般人以之爲國會生活上之進步。第一流政客多選入參議院，國務總理當選者，亦不乏其人。政治家所以欲入參議院，端因參議員之任期較長，且易繼續當選。最近趨勢，總統大抵由參院中選出。

參議院雖爲憲法上之必要機關，影響亦復不小，而政治中心則在衆議院，人民非不尊重參議院，特漠視之而已。一八七五年法律組織參議院之目的，在成立一種「延阻」機關，使民主政體不趨極端，故採取三大政策：（一）

使參院爲較小的機關，以免開會時之紛擾，即至最近，參院中仍極有秩序。參院人數既較少，與衆院合會修改憲法及選舉總統時，則變爲少數，受衆院之支配。（二）參議院任期九年，每三年改選三分之一，其目的在維持傳統的精神及固定的政策。衆議員代表當時輿論，參議員則代表九年前之間接民意，故參院之意見多屬時代落伍。（三）採用間接選舉，增高當選年齡，因年齡較高，經驗亦較富。又於選舉參議員時，各市區至少可派代表一人參加選舉，故參議院可稱爲代表市區之機關。

參議員中以律師，報館編輯和鄉間地主爲最多，此輩大抵曾經當選爲衆議員，平均年齡自六十三以至六十五，故多爲年高政治家，不論其所屬何黨，思想頗多守舊，嚴守秩序，反對變更。參議院自選議長，議長在國內之地位，僅次於總統。參院議長具有普通立法機關主席之權力，並有維持紀律權，不過法國參院紀律極佳，議長無行使該項權力之機會。參院亦推選副議長一人，並組織事務委員會，實行各種效用，編訂議事日程。參院之辯論比較機械，不若衆院辯論之活躍。

憲法起草員成立參議院之目的，原欲使參院之權力，與衆院平等；憲法規定政府應同向兩院負責，一切法律須經兩院通過，不過財政議案，須首先提出衆院而已。此外參院尚有兩種特殊權力：（一）參院行使彈劾權，（二）總統徵得參院同意後，有解散衆院之權。但參院在法律上之權力雖甚大，而實際地位和權力，則下於衆院。因歷代參院自居於低下地位，且衆院任期既短，又爲直接選舉所產出，自以爲民衆之真正代表，故能嚴格管理政府和預

算。總之參院地位之較低，不基於法律，而基於慣例。

參院之權力可分爲兩類：（一）特權，（二）立法權，玆分段解釋之。以特權言，總統須徵得參院同意後，始能解散衆院。不過此種權力已不重要，因自憲法實施以至今日，衆院僅被解散一次，此後法國元首當不復行使此項權力，是形同虛設矣。（二）在總統部長和人民有危害國家行爲時，參院可變爲最高法院以審判之。根據憲法，總統有叛逆行爲時，參院始可彈劾之；政府人員有任何違法行爲，參議院可以彈劾之。人民或官吏若有危害國家之行爲，總統可以招集參院以審判之。以彈劾言，通常由衆院提出；危害國家之行爲，則由政府提出；有比較多數通過，即可判決。

以立法權言，參衆兩院之權力同等；但財政議案須最先提出衆院。至於參院能否修正財政議案，憲法未曾記載，致引起兩院之爭議，財政議案提交參院時，參院有時修正之，大抵限於減少條款方面。衆院若能接受其修正，則無問題，若不能接受，參院大抵讓步。在非財政議案方面，參衆兩院之權力，實際平等。此類議案大抵最先提出衆院，但亦可最先提出參院。議案提交參院時，可以自由修正和否決，一院不能同意，則不能通過。若爲政府議案，部長大多出而調解。

參院之效用，在阻止躁進立法，凡未經充分討論之議案，提交參院時，參院交付委員會審查之，延緩若干時期，使提案人熱度大減，修正時較易讓步。法國衆院有時於所提之財政議案內，附一種非財政的改革計劃，冀使參院

連帶通過，不致否決該項計劃。在此種情形之下，參院則將財政議案和改革計劃分開，將後者交付委員會審查而將前者早期通過。

參院通過法律，大抵遲緩，衆院無法促之加快。有時衆院壓迫部長，使之催促參院，部長深知政府若催促參院，非特無濟於事，甚至引起反感，因參院極欲維持其獨立地位，不願受外界之壓迫。參議員大都爲富有經驗之政治家，洞悉衆院內部狀況，深知衆院左派有時故意提出激烈議案，準備爲參院所否決，藉以博得社會中急進分子之同情，在此種情形之下，參院當然與以否決。參院對於衆院所希望通過之議案，亦常與以否決。

近代法國參議院，與前代不同，左派議員逐漸增多，政治觀點亦漸有進步，故於社會改良事宜，阻力不大。不過法國參院仍爲保守機關，反對徵收所得稅和重量遺產稅，尤反對資本稅(Capital leuy)。又參院中雖多社會主義者，却又反對國家社會主義，會歷次延阻關於增加僱員之假期，發給工人恤金，改良選舉程序，以及社會幸福事業上各種議案。當參院否決此類議案時，激烈派每多忿激之詞，要求廢除參院，少後則反對聲浪又趨沈寂。蓋法人之政治觀點左傾，其社會觀點右傾，左派代表其情感而得其同情；右派則代表其利益，亦得其擁護。

在法國參院內亦有各種政黨，與衆院內之政黨又復不同，故本節簡略敘述之。在參院中有稱爲共和同盟者，與衆院中之民主共和同盟大致相同，同爲保守派。民主左派議員大多爲社會主義急進派，幾佔全議會之半數，此派之中附有其他小組。在一九二八年，參院內有下列各組：

右派	九名
共和左派	二二名
共和同盟	七七名
民主急進同盟	三二名
民主左派(多數社會主義急進派)	一五〇名
社會主義派	一五名
無黨議員	八名

以上所列各派之次序，代表各種政治色彩，右派議員爲純粹反動派和君主派；共和左派幾全爲天主教徒之代表；共和同盟代表保守派；民主急進同盟大底爲和緩派，略有左傾形勢；民主左派中，除去眞正社會主義急進派，尙有各種進步派。

前代參院雖承認其低下地位，至十九世紀末期，則努力恢復其憲法上的權力。至一八九六年，首次逼退(Bourgesis)政府，白里安(Briand)政府於一九一三年，因比例代表議案爲參院所否決，自動辭職。赫禮歐 Herriot於一九二五年三月，在衆院內雖仍有多數議員之擁護，因參院通過不信任案，亦卽辭職。一九三〇年撻迭(Tardien)政府亦因參院不信任而辭職，並公然宣稱政府同向兩院負責，不過撻氏之宣言，並無立法的影響，而

政府應否向參院負責一問題，迄無適當解決辦法，可爲兩院所接受。

參考書

M. Dendias, Le Problème de la Chambre haute et la représentation des intérêts. 1930.

J. Barthélemy, Les résistauce du Sénat. 1913.

C. Benoist, La réforme parlementaire. 1902.

L. Van Hoorebeke, La réforme parlementaire. 1929.

A. Esmein, Droit Constitutionnel français. 1927.

E. M. Sait, Government and Politics of France. 1920.

M. B. Munro, Governments of Europe 1931.

第六節　總統

研究各國政府之人，大底稱美國總統治而不統，英國國王統而不治，法國總統既不統，亦不治。法國總統之權力雖然不大，其地位固亦不讓於他國元首，加以法國黨派紛繁，總統有固定效用，而爲政治運行上不可缺乏之機關。

法國總統由參衆兩院聯會推選，以絕對大多數爲當選，任期七年，連選得連任，但連任者僅有一次。最近習慣，現任總統大抵不續求當選。推選總統之程序，載於一七八五年之憲法中，規定總統於任滿前一月，須招集兩院，開聯席會議；總統若不招集，兩院可於總統任滿十五日內，自行集合。總統若於任滿之前，忽然死亡或辭職，則兩院須即時舉行會議，巡行推選總統。

在選舉之前，各黨開會磋商人選問題，法國黨派甚多，國會中無多數黨，故須多黨聯合，共同磋商候選人，至選舉時期，眞正競選者往往不過二三人而已。各候選人可得之票數，在未選舉前實已商定。此種推選方法，不易選出强有力的總統，因候選人必爲多數國會議員所能接受，始能當選。有能力者大抵樹敵過多，並易引起黨派領袖之疑懼，故當選之機會較少。

至選舉之日，兩院議員前往凡爾賽舉行聯席會議，由參院議長主席，有時參院議長卽爲總統候選人，仍由其主席。開會時將票箱置之講台上，採用登台選舉，由司儀人唱名，議員順序登台投票。一切公民凡未經法庭剝奪權利，亦非皇室苗裔，均有當選權。以絕對多數爲當選，不論投票次數之多寡，通常總統可於第一次投票時產出，舉行第二次投票時僅有三次，至今尙未舉行三次投票。新選總統，於前總統任滿之日，卽行就職；若前總統因死亡或辭職而驟然缺席，則須卽時就職，因法國無副總統代行職權。又於前任缺席至新任就職時期之中，由國務會議代行職權。

總統每年支薪百八十萬法郎，其薪金每年須由財政議案規定之，論者以爲損害一國元首之尊嚴。總統住總統府內，地位在國內爲最高，根據法律，報紙不得任意詆毀之。對於任何政治問題，不負責任，故於實行職務時，不受彈劾和批評。但有叛逆行爲和私人罪惡時，則須負責，通常由參議院審判之。

法國總統之地位和權力，與英王大致相同，招集兩院，建議法律，委任一切高級官吏，交涉條約，實施法律，爲全國海陸軍大元帥，有赦免權，若得參院之同意，可以解散衆院。凡此皆爲憲法所賦與之權力，但僅能根據負責之部長的意見行使之。此項規定至爲重要，因其使一切權力變爲虛設。由此可知法國爲國會制政府，總統之一切行動，須有部長之副署。

總統招集兩院，舉行年會，事務完畢時下令休會，凡此皆根據部長之意見。總統若於正月第二星期二日，未能

招集國會，兩院可自行集合。且必開會至五月之久，總統始可下令休會，但於同一會期中，不得停會兩次以上，每次不得超過一月。

根據憲法，總統有建議立法之權，但須由部長提出，實際部長直接提出，較為簡便。總統不親自出席兩院發言，總統與國會若有應行接洽事宜，可由部長在國會中宣讀其意見書，但近五十年來，除感謝選舉和宣佈辭職外，總統從無與國會有若何正式直接接洽。

總統有緩期宣佈法律之權，法律通過兩院後，並不直接有效，須由總統正式宣佈之。總統大底於一月內宣佈，國會認為緊要，則須於三日內宣佈。總統若反對是類議案，可以拒絕宣佈，而交回復議，國會若堅持其意，（不須三分二以上之通過）總統須立即宣佈之。但此項權力未曾實施，自一八七五年以後，歷代總統從未將兩院通過之議案交回復議，今後總統當亦未能行使此項權力。且總統於行使此項權力時，須根據部長之意見，部長若反對一種議案，必於國會中設法打消之，不能打消，則須辭職，不待通過後而請總統交回復議。由此可知法國總統並無否決權，照例宣佈之而已。宣佈時所簽之字，不附於法律本身，而附於宣告命令上。

總統雖無建議立法和否決立法之權，究有補充立法之權，因法國國會所通過之法律，大抵概括普通原則，詳細條款，則以總統名義，由法令和行政條例之類補充之。當然總統之諭令，不能變更法律之實質，但在法律範圍之內，可以自由補充其條款。至於法令是否符合法律條款一問題，則交由最高法院解決之。所以一切行政法令，於正

式宣佈之前，大抵交與國務院審查之。

根據憲法，總統若得參院之同意，有解散衆院之權。不過法國國會至今僅經過一度解散，此即歷史上之著名五月十三日（一八七七年）總統 Mac Mahon 維持不負責任之政府，不惜解散衆院，選舉時政府失敗，總統且因而被逼辭職。蓋法人以解散議會有猛烈政變之性質，政府不得國會之多數擁護，則應辭職，不能出於解散議會之一途。

法國一切文官人員和海陸軍官均由總統之名義委任之。實際由部長提名，交由總統下令委任之。總統有時雖亦建議提名，部長則無接受之義務，實際部長一經同意，不待總統正式宣佈，即屬有效。一切下級職位，由部長直接委任。總統根據部長之意見，可將任何官吏撤職。通常新職位僅能由國會成立之，惟國會有表決薪金之權力。若有意外事變，總統亦可下令成立新職位。總統亦有赦免權，但須根據司法部長之意見，大赦則須得兩院之同意。

總統為海陸空軍大元帥，根據部長之意見，指定海陸空軍駐在地。但海陸空軍之數量則由國會決定之，同時籌討各種款項。根據憲法，政府於宣戰之前，須得兩院之同意。

總統之外交權，亦多偏於形式方面。外國到法之公使大使由彼接待；法國駐外外交人員，由總統委任，政府之外交方略，亦以總統之名義電示駐外使節。一切對外條約，由外交部長以總統的名義交涉之，亦由外交部長或其指派人員簽約。部長向總統報告外交事宜和所訂條約，又部長徵求總統之對外意見，均為禮貌問題，並無若何義

務。

由此可知憲法授治權於總統，同時使之難於行使，彼應代表民衆而與民衆無直接關係，彼不向國會負責，而爲國會所推選部長向國會負責，故治權屬之部長，部長與總統之政見不同時，大底總統讓步。總統之特權，如解散衆院之類，因不用而致廢棄；亦有從未行使者，如否决立法之類。其他雖實際行使，亦僅有虛名，初不過實現部長之意志而已。其實總統之重要任務，偏於主持國家典禮方面。

法國總統之實際權力雖不大，其政治影響實亦不小，因法國衆院中黨派林立，不能產生多數黨，僅能組成多數派，一派之中領袖甚衆，總統乃可以隨意委任一人組閣。直至近日，總統對於總理人選，亦未可自由選擇。通常內閣辭職後，總統與兩院議長磋商繼任人選，且所委人員，必能得國會中多數之擁護。

最近所選總統，大多爲參院議長，使疲於政爭之政客得有尊榮的退隱。或者曰：總統既徒擁虛名，何不逕然廢棄之？應之曰：總統亦有極重要之效用，必不可少。（一）總統代表國家之統一，在危急恐慌時期，總統一言，對於全國發生影響甚大。（二）總統有選任總理之責，此點在法國尤爲重要，因國會內黨派甚衆，選任總理，頗費周章。（三）總統雖無實權，對於社會之影響則甚大。總統既無專務，故能統觀全局，總統若勤勞，並久於其位，則於一切重大問題，必有充分智識，足以貢獻意見。凡此種種，均爲國家之重大責任，必有適當人員擔任之，乃能措置裕如。

參考書

F. Barthélemy, Le rôle du puovoir executif dans les républiques modernes. 1906.

J. Barthèlemy, Le President Poincaré. 1919.

H. Leyret, Le Président de la Republique. 1914.

G. de Lubersac, Les pouvoirs Constitutionnels du président de la République. 1913.

A. Esmein, Droit Constitutionnel francais. 1927.

L. Duguit, Traité de droit Constitutionnel 1926-1930.

E. M. Sait, Government and Politics of France. 1920.

M. B. Munro, Governments of Europe. 1931.

第七節　部長和行政

法人推翻暴政以後，一般領袖以爲英國政府之靈活的運行，全賴有責任內閣，內閣向國會負責，故亦效法英國，採用責任內閣制。根據一八七五年憲法總統之一切行動，須有部長一人副署，始有效力。又對於政府之普通政策，全體部長向兩院負責；對於個人行動，部長單獨負責。是總統對於人民代表不負責任，但總統之一切效用，須由部長負責執行，亦若英國王權之效用，須由大臣行使之。

根據憲法，一切部長由總統任命，實際總統僅選擇總理，授以組閣之權，總理須得國會中大多數之擁護，至少祇受少數人之反對。法國黨派林立，變化莫測，組閣時必聯合數黨，始能成爲多數，不若英國有顯著的反對黨和反對黨在國會內所公認之領袖。因此法國總統於選任總理時，一方面固感受困難，一方面亦有相當的自由，可就各派中或同派各領袖中選任一人，請其組閣。此種委任大抵爲政治家所接受，但亦有拒而不受者。

一黨領袖或不黨的議員既經受命組閣，即開始與他黨領袖接洽，允許各派以相當部長數目，使能聯成多數，接洽調和，頗費周章。閣員選定後，總理將全部名單，交與總統加委。總統對於任何部長，無進退之權。內閣就職後，即出席國會，報告大政方針，要求衆院投信任票。甚有初次出席國會，即爲國會否決，而須另組內閣者，法國黨派之複

雜，於斯可見。

法國憲法未曾明白規定部長是否須為議員，但事實上必為議員，且多為議員之領袖。任法國歷次內閣中，大部閣員均為衆院議員，但每次亦有參院議員數人擔任部長。在第三共和國初成立時，海陸軍部長多以海陸軍官充任之，最近則以非軍人之議員擔任之。法國國會對於內閣管理異常嚴密，部長若非議員，則內閣之困難愈多。

部長及部院的數目，均由總統以命令規定之。部長與部院之數目不盡相等，因部長非必主持部務，（不長部之部長）亦有參加部長會議（Conseil des Ministres）和內閣會議（Conseil de Cabinet）之權。法國憲法僅規定部長之職責，而未及行政各部的組織，於新閣成立時，為便利閣員起見，總統可以下令增減各部之事務，或重行劃分之。法國行政組織，本以科（bureaux）為單位，若將各科移動，於全部行政無甚妨礙，實際每次新閣成立，例有多少變更。當然對於此類行政上的變更，國會仍可干涉之，因閣員人數和各部組織變更時，預算亦隨之變更，國會若不通過預算上的變更，則新制度無法成立。最近國會對於行政機關隨意變更組織一事，異常嫉視，曾通過法律以限制之，規定高級行政長官的總數，不依法律，不得增加。

戰前法國原有十二部；歐戰之初，為集中權力起見，將部長減為十人；後以廣納人才，增至二十名。戰後雖亦間有更動，通常有下列各部：

（一）司法　（二）外交　（三）內務　（四）財政

（五）陸軍　（六）海軍　（七）教育美術　（八）建設（工務郵電）
（九）工商　（十）農業　（十一）殖民地　（十二）勞工衛生
（十三）恤金

一九三〇年撻迭（Tardieu）政府，除上述十三部外，另設有「交回地帶」部（regions libérés）。一九三二年一月拉渥（Laval）政府和同年六月赫禮歐（Herriot）政府，則有下列十八部：

（一）外交（總理自兼）　（二）內務　（三）陸軍　（四）海軍
（五）航空　（六）財政　（七）預算　（八）建設
（九）農業　（十）殖民地　（十一）勞工　（十二）航商
（十三）衛生　（十四）商務　（十五）郵電　（十六）恤金
（十七）教育　（十八）司法

觀上列二表，可知在赫氏政府中，除海陸軍各部外，增設航空部；除財政外，增設預算部。赫氏復將原有建設部，分為建設和郵電二部；並於建設部內設次長三人，分別主持美術，工業教育，和體育；另設教育部，主持普通教育事宜。並將勞工衛生分設二部，總計增為十八部。

以上各部，大多可就其名稱，而推想其職權。司法部長提名一切法官，並主持特赦事宜，總統大底遵重其意見。

LE NOUVEAU CABINET LAVAL

	MM.
Présidence du Conseil et Affaires étrangères	Pierre Laval
Vice-présidence et Justice	Léon Bérard
Intérieur	Cathala
Finances	P.-E. Flandin
Budget	Pietri
Guerre	Tardieu
Marine	Charles Dumont
Travaux publics	Deligne
Commerce	Louis Rollin
Agriculture	Fould
Colonies	Paul Reynaud
Travail	Landry
Marine marchande	de Chappedelaine
P. T. T.	Guernier
Air.	J.-L. Dumesnil
Instruction publique	Mario Roustan
Pensions	Champetier de Ribes
Santé publique	Blaisot

SOUS-SECRETAIRES D'ETAT

	MM.
Présidence du Conseil (Economie nationale)	Gignoux
Commerce	Frey
Colonies	Diagne
Air	Ricné
Enseignement technique ...	Pomaret
Travaux publics (Tourisme)	Gaston-Gérard
Beaux-Arts	Petsche
Travail	Foulon
Marine	Dignac
Education physique	Morinaud

外交部進行法國與他國之交涉，管理一切外交機關。外交部長一席，頗為重要，最近法國總理兼任此席者，頗不乏人。內務部為管理地方政府之機關，全國行政長須按時向此部報告，全國警務人員均歸其指揮。政府若不另設預算部，則財政部每年編訂預算，使其通過國會。財部負責征收一切租稅費款，管理一切支出和借款，監視貨幣和銀行，並主持政府專賣品。若不分設郵電部，則建設部掌理各項交通事務，如鐵道公路郵務電政之類，公共建築亦隸屬此部。教育美術部管理全國公共教育，並監視巴黎大學以及國家圖書館博物院等類有教育性質的機關。殖民地部提名一切殖民地總督和官吏。恤金部主持撫恤事宜，同時辦理各種社會保險。交還地帶部主持為歐戰所破壞之區域中一切改建事宜。至於海陸，航空，工商，農業各部，各有固定職責，不須個別的陳述。

各部之中，以司法部為首部，司法部長繼承前代大法官之地位，保管國璽。總理若不兼任司法部長，則司法部長為副總理，總理兼任司法部長，則不另設副總理。通常總理兼管其他部務，另選參議員為司法部長，如此總理可以全力應付眾院，而以副總理應付參院。

部長有兩種任務：（一）行政工作，（二）國會生活，是即部務與政務之別。法國為中央集權國家，政府之行政權力甚大，全國行政官吏受中央之指揮，中央可以否決地方議會之決議。又政府經營之事業既多，國家之職權愈廣，行政權亦隨之擴大。部長多勞於政務，而不暇處理部務，部務多由高級行政人員主持之。國會開會時，部長須出席國會，解釋政策，答復問題。平時又須接見議員，接洽政治，更須參與閣議和部長會議。總之部長之大部分時間，

消耗於會議方面，不特無暇主持部務，而多數公文，僅能照例簽字，未可研究其內容。

部長既不能主持部務，故最近法國政府，對於少數部院，增設次長，主持部中一部分工作。次長之數目和職責，均由總統下令規定之。一九二八年 Poincaré 內閣共有次長四人，教育美術部內設有次長二人，一則專管體育，一則主持專門教育；工務郵電部次長一人，專管郵電勞工；衛生部次長一人，主持衛生事宜。一九三二年Herriot內閣中之建設部附設次長三人，分別主持美術，工業教育，和體育。以職責言，次長可列席閣議和部長會議，可出席兩院，可答復國會質問，國會也可不信任之，而逼其辭職，與部長無甚區別。以合法地位言，則與部長不同，部長可以副署總統之命令，並頒發部令，次長則缺乏此類權力。總之設置次長之目的有三：（一）減輕部長之工作；（二）任命專員擔任部務，而不另設分部；（三）使少數年少有為之議員，得有相當職位，而不能直接躋及部長之地位。

法國政府每週舉行兩次正式會議，會議有兩種形式：在總統府開會，並由總統主席者，稱為部長會議，在部中開會，總統不出席，由總理主席者，則稱為內閣會議。總理缺席，則由司法部長主席。政府之真正事務，大底於內閣會議中解決之，政府之政策，以及提交部長會議之一切問題，亦在此類會議中決定之。一切會議程序，皆為秘密的，不保留任何公共記錄。但在每次部長會議後，政府則將議事大綱，交由報紙宣佈。

英法憲法上，均無設立總理之規定。法國總理雖為內閣之主席，其權勢遠不逮英國之首相。英國首相可以左右內閣閣員，均為其馬首是瞻，閣員若與首相衝突，閣員辭退時，無引起政潮之可能。法國多為混合內閣，總理僅能

指揮同派閣員，而不能支配他派閣員，政局少少變更，甚至因一二閣員辭職，卽須改組內閣，法國總理的地位之難於維持，於此可見。

法國內閣對於國會之責任問題，不易作肯定的陳述。根據憲法，全部部長向兩院負責，部長對於各部事務的進行，單獨負責。廣義言之，部長向兩院負責，對於兩院所提出之問題和質問，均須答復。至於內閣對於參院之不利的表決，是否有辭職之必要，則法國公法學者之意見至不一致，亦不能以前例爲準則。參院對於內閣曾多次通過不信任案，而未能推倒內閣；反之內閣因參院不信任，因而辭職者，曾發現四次，Poincaré 和 Tardieu 且正式宣言向參院負責。準之現狀，參院雖未放棄內閣向該院負責之要求，而在普通情形之下，則亦默許內閣單獨向衆院負責。內閣對於參院雖亦負有責任，究屬例外。實際法國內閣對於衆院所負責任之程度，且大於英國內閣，因法國內閣大抵爲混合的，缺乏團結力，衆院攻擊一部部長，他部部長似無協助之義務。蓋法人認整個責任和單獨責任爲二事，整個內閣對於政府之普通政策負責，各部部長對於本身之行動負責。

法國內閣最易動搖，人所共知。自第三共和國以至今日，內閣總計不下七八十次之多，平均任職時期不過六月而已。國會中黨派複雜，自爲政府不穩固之一大原因；然各黨之本身組織，亦至不健全，領袖不能指揮本黨議員，亦不能阻止其加入他黨，使內閣有隨時傾倒之可能。

不過法國政府之更迭，與英不同，英國內閣大抵爲一黨所組成，內閣傾倒，全體閣員隨之去職。法國內閣爲數

黨所組合，一派領袖若為國會逼迫辭退，或自動辭退時，則須變更內閣，實際不過局部改組而已。繼起內閣，非全屬新閣員，大抵退出一二派領袖，加入其他一二派領袖，前任總理或加入新閣，甚或繼續任總理。此種政治現象，在英美為不可能，在法國則屢司空見慣。

部長之時間消磨於會議中者較多，行政工作則由屬下長任官吏主持之。此類官吏多長期任職，不以政府之更迭為進退，部長之更迭，於行政工作上無重大影響。部長對於政治負責，決定行政政策，決定後交由長任官吏執行之。但於行政政策方面亦受此類官吏之影響，蓋長任官吏多為專家，經驗大抵豐富，部長不得不尊重其意見。Paul Deschanel曾謂法國非為民主政治而為官僚政治，蓋亦有所為而言也。

法國行政系統之特點，為權力集中和組織完善。部長之效用，由各司各科各組根據職位之高下，分別擔任之。各部部長大抵有親信顧問多人，組織小內閣。部長所信託之要員通稱為秘書主任 (Chef du Cabinet)，此外尚有副主任一人，秘書一人，以及隨員多人。部長與小組人員之關係，全屬政治和私人關係。此類人員並無他項職務，隨部長為進退。有時部長於辭職前，委任少數人員擔任正式文官職務。

各部之行政工作，由各司 (direction) 分別主持，各司有司長 (directeur)，大底由低級官吏所升任。司復分為科 (bureau)，各科有科長 (Chef du bureau)，亦為長任官吏。司為行政系統中之重要機關，各種職務由各級官吏分別擔任之。此類官吏之委任，大底根據文官職務規程，其升任則根據經驗和成績。科分為組 (section)，

組下尚有他項細小分類，茲不詳述。總之法國各部之整個組織，以部長為主腦，一切權力集中於上層，全部國家官吏約計五十萬之多，不可謂少矣。

（直至今日，法國尚無文官職務法律，不過歷次政府得國務院之許可，曾頒佈各種公共行政法令，成立有組織之委任系統。一切低下職位，大底根據競考制委任之；較高之位置，多由低級升任。各部成立升任委員會，委員由官吏互選，委員會根據官吏之任職時期和工作成績，每年編訂升任名單，部長升任官吏時以之為根據。對於非法停職和撤職，各級官吏亦有相當的保障，官吏於被停和被撤之時，可陳訴於懲戒委員會，委員會中有同級官吏擔任委員，故能有公平的審判。總之法國文官職務中雖尚不免有腐敗行為，已有狠大的效率，官吏之社會地位甚高，職位亦極穩固，薪金雖低，而多才多學之青年，仍趨之若鶩。

吾人須知部長會議與國務院（Conseil détat）為兩個不同的機關，後者始於革命時期，具有狠大的權力，時至近日，其大部效用，偏於行政法方面，當於下節敘述之。

參考書

J. Barthélemy, Le Problème de la Competence dans la démocratie. 1918

J. Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes. 1910.

Leyret, Le Gouvement et le Parlement. 1918.

H. Berthèlemy, Traité élémentaire de droit administratif. 1930.

H. Chardon, Le Pouvoir administratif. 1911.

M. Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public. 1927.

L. Rolland, Précis de droit administratif. 1930.

L. Muel, Tableau synoptique de tous les ministres de la IIIe Republique, de 1870 à 1915. 1916.

L. Muel, Tableau synoptique des Ministres de la Graude Guerre. 1920.

H. Chardon, Le peuvoir administratif: la reorganisation des services publiques. 1913.

J. Henessey, L'organisation administrative de la France. 1919.

A. Saillard, Le ministère des finances. 1903.

R. Brugère, Le Conseil d'état.

第八節　司法

研究法律者可知英法二國之法律系統，全然不同，其原因不難解明。在前代英國成立一個王權，並產生國家精神，故能克服封建的統治維持皇室法庭之至尊，推行統一的司法系統。英國統一已久，法國尙在封建時代。封建制度爲一種分離的力量，將全國分爲采地，諸侯對於國王，雖尙表示忠心，而在其所管境內究屬惟我獨尊。所以在北法各部各有其特殊的習慣法，此類習慣法後亦成文，並由當地法庭實施之。

直至一七八九年革命時期，法國迄無統一的習慣法，不過在各地習慣之上，尙有國王所頒發之諭令和法令，法國君主在十六十七兩世紀權力大增，於各種問題上發布法令甚繁，在路易四世(Louis IV 1662-1715)時代所發尤多，稱爲大法令（grandes ordonnances）。此類法令有法典的性質，涉及商業遺囑信托會社和司法程序之類，並通行法國全境。不過此類法令究爲法律中之一小部分，未能統一全部司法系統。

至革命完成後，革命國會廢除大部舊法律，代以各種普通法例，後覺有聯合新法例和舊法律，而成爲各種法典之必要；革命政府雖亦在這方面努力，但未能實現此項計劃，直至拿破侖當政，而編訂新法律之工作始告完全。拿氏對於法國之司法系統，其功誠不在小，不特對於法國有極大的功勳，對於世界亦有狠大的貢獻，因近代意西

（班牙）葡比和拉丁美洲各國之民事法，大底根據拿氏法典（Code Napoleon）。

民事法為最先所宣佈，以後數年曾編訂其他四種法令，涉及民事程序刑事法刑事程序和商業。拿氏於遜位之前，實已統一全法之法律和法律程序，此種法律系統雖經過多次修正，其根本原則則未曾變更。且拿氏之各種法典範圍至廣，此後所編之範圍甚狹。當然這種情形亦有弊端，因易趨於硬性而不能適應新狀況。

法國法庭雖亦重視前例，究未產生如英美所成立之法官法（judge-made law）。法國之法庭，大抵固定於一隅，不若英美之有循環法庭。法國除最低法庭外，一切案件大底由法官三人審判之，因此法國法官之數目，超過英國十數倍以上。最重要的區別，在法國有普通法和行政法之別，而普通法院和行政法院之法官，權限和程序均不相同。

普通法院

普通法院施行民事法和刑事法，最底為地方法庭，有清平吏（juge de paix）一人主持之。各司法區有地方法庭一所，一切民事訴訟所涉金錢數目甚小，以及刑事訴訟情節不大者，均歸其辦理。清平吏之大部分工作，在消除人民間之誤解，換言之：在阻止訴訟，而不在審判案件，故清平吏之職任，不在其了解法律，而在其了解人類的天性。在法國全境，總計有三千清平吏之多，每年所審案件在百萬以上，被判案件中上訴者甚少。凡欲擔任清平吏者，必須得有法律證書，或曾經過嚴格試驗；彼曾擔任其他司法任務者，亦可被委為清平吏；清平吏大抵得有相當

薪金，退職時亦得領取養老金。

上爲區法院 Tribunal d' arrondissement 或稱第一級法院，區法院大抵設於區內首城，每一法院至少有三個法官，最多有十五人。一法院內法官數目在六人以上者，即可分爲庭 (Chambre)，法官同時出庭，由一人擔任主席，一切決議以多數通過，並有公共律師 (procureur) 一人代表國家主持控告事宜。區法院聽審關於清平吏判決之上訴；一切民事訴訟不論所涉財產數目之多寡，皆可判審；並可審判少數刑事案件。不過區法院關於民事上的判決，若涉及大宗款項，以及一切關於刑事上的判決，均可上訴。區法院不採陪審制。

再上爲呈訴法院 Cour d' appel 法國本部有二十五所，此外 Algeria 一所，Corsica 一所，總計二十七所。各院有多數法官 (Conseillers)，辦理全省呈訴事宜，每省包含一至七道。例如巴黎之呈訴法院，管理賽茵道和其他五道。此類法院大抵分庭工作，每庭法官五人，一人擔任主席。每院計設三庭，如民事庭，刑事庭，和控告庭(Chambre d' accusation)。各庭有公共律師 (Procureurs-généraux) 一人以上，以及各種助理律師，辯護士，捕役，和他項人員之協助。呈訴法院不用陪審制，其主要工作在聽審下級法院之上訴，以關於法律問題的辯論爲最多。呈訴法院判決後，甚少上訴者。

重要刑事案件，則由循環法院 Cour d'assises 審判之，只有在少數條件之下，可以由呈訴法院之刑事庭審理之。巡迴法院祇能處理刑事案件，不及民事案件。在法國八十九道中，各有巡迴法庭一所。不過巡迴法庭不屬

於正式法庭系統之內，每年特別組織四次，主席法官由司法部長從呈訴法院中委任一人，其他法官二人，大抵爲區法院或呈訴法院之法官。在此類法庭審判時，有陪審官大抵由合格公民名單中用抽籤方法選定十二人。

法國大審院（Cour de Cassation）爲一切民事刑事之最高法院，全國一所，其目的在統一法律的解釋，其主要工作不在審查任何案件，而在取銷下級法院之違法的審判。大審院設於巴黎，計有法官四十九人，中有主席一人，庭長三人，和審官四十五人，此外尚有公共律師和助理員數人。大審院亦分庭辦理案件，辦理民事案件者二庭，辦理刑事案件者一庭。大審院無直接審判權，所審案件大抵爲下級法庭之上訴。大審院不能變更下級法院之判決，僅能認可之，或交回復審，由同級中其他法庭聽審。

大審院之社會地位甚高，此院法官爲法界人員之最高希望。此院所用之程序，至爲古舊，有淵源於路易十四之法令，且未受拿氏法典上的程序之變更。兩造繳上關於訴訟上的理由，而實際訴訟則由雙方之辯護士簡略陳述之，先由法官一人研究雙方不同之點，然後報告大審院，斟酌情形，以定採納與否。吾人須知大審院雖爲最高法院，但無宣佈任何法律爲違背憲法之權。

在正式法庭之外，尚有三種特別法庭，其工作範圍，亦至重要。（一）商業法院（tribunaux de commerce）解決商業上之糾紛以及破產訟事。中等以上法市均會成立此類法庭，法官由市內商人所推選，在巴黎能參加此項選舉者約計五萬人。對於商業法院之判決不滿意，可以上訴於呈訴法院。（二）工業法院（Conseils de pr-

ud'homme)爲半司法性質的機關，內有廠主和工人所推代表各半，由清平吏一人主席。此類法院解決工潮，尤多關於工資工作狀況和不合法的辭退上各種問題，對於此項法院的裁判不滿意，可以上訴於正式民事法院。(三)收用法院(tribunaux d' expropriation)爲特別法院，當公家收買私人土地時，則由此類法院規定賠償價格，報告民事法庭，並由民事法庭宣佈其賠償。

除上述三種特別法院外，一切正式法院中法官，皆由司法部長保薦任命之。當[illegible]部長未可任意保薦，必須遵守總統諭令所規定之條例。低級法官須曾經過特別試驗或曾擔任法官職位；高級法官則須根據升任條例，由低級法官中升任之。此種辦法於一九〇六年實行後，司法所受政治影響，已大行減少。

多數司法職務無任期之限制，除去最低和最高法院外，法官若無過失，則終身任職。法官有不法行爲，由大審院聽審之，並可議決撤職。大審院則無此項合法的保障，總統可隨時撤去大審院法官，不過無故撤職者殊不多覯。

行政法院

在法國有普通法和行政法之別：(一)Prof. Hauriou以之爲歐陸中央集權之結果，使抽象的公平原則，適應公共政策之需要。(二)此種司法系統，亦有其歷史背景，在十八世紀皇室行政和法庭時有衝突，前者所受限制過多，後者有喪失其獨立之危險；至一七八九年革命時期各方皆欲預防司法干涉行政。(三)法人以爲孟特斯鳩之分權理論，在使法庭不致干涉行政行動之自由，革命期內所編訂之法律和憲法，皆承認此項原則。例如

一七九〇年法律，宣佈司法效用應與行政效用分別執行，一七九一年憲法，禁止法庭有侵入行政範圍之一切行爲。

研究法國司法系統者，以爲法國有兩種不同的法律，一則施之於普通人民，一則施之於官吏，以爲官吏有特別保障，而不知人民亦享受其利益。例如官吏施行法律，或執行高級機關的命令時，以致損害人民，官吏不直接負責，人民控告政府要求賠償，不特訟費甚低，而判決亦至迅速，政府有賠償之能力，是官吏和人民同享其利益，殆無疑義。

在法國計有兩級行政法院：（一）道行政法院（Conseil de prefectcure），（二）國務院（Conseil d' état）。各行政道有第一級行政法院一所，法官三四人不等，其審理範圍甚廣，不限於行政問題，如市區和行政分區選舉上的糾紛以及違犯國家道路規程上的行爲之類皆屬之。當然其大部分工作，則爲反對官吏行動之訴訟，如公民反抗不平等的租稅擔負，或反抗行政長對於建築不清潔工廠的批准之類。訴訟程序至爲單簡，因法院於正式審理之前，大抵調查事實。

道行政法院地位不甚重要，因多數重要決議，大底上訴於國務院，上訴時或受變更或遭否決。實際言之，道法院的內部組織，亦不能受人重視，因薪金甚低，不易招得有能力的人員。而且法官之任免，大底根據總統的命令，任期亦不穩固，唯一資格在有相當法律訓練或有擔任十年公職的經驗。道行政法院仍爲一種顧問機關，在固定事

務方面，行政長必須徵求其意見，其行動則非必受其影響。以法律地位言，行政長爲這行政法院之主席，但於審理案件時，行政長不行使此種權力。

國務院在法國之地位，與其他各國司法機關完全不同，最初僅有執行或顧問效用，後更主持司法效用。自始即設法使其司法效用，不致受政治影響，並使對於政府有獨立的地位。國務院中有兩種分子：政治分子和專任分子是也。司法部長在名義上爲國務院之主席，實際於任期內祗一度出席。其特別委員二十一人，代表政府各部，在政府徵求國務員之意見時，發長官場的意見；但在國務院表決案件時，特別委員不能參加。其普通委員三十五人，則爲正式法官。根據憲法，一切委員均由總統下令委任之，其中半數須曾在國務院中擔任重要位置甚久。國務院內低級人員，大抵曾經參加競爭考試合格，故有充適的法律智識。其他半數之委任雖無限制，大抵均爲極有能力的人員，或曾執行法律或曾擔任公職，負有聲譽者。國務院中既有此兩種分子，一則有專門法律智識，一則有實際行政經驗，故工作結果至爲優美。根據 Prof Duguit 國務院委員既不引起政府之不信任或忌嫉，並勇於反抗政府，政府迄未損害其獨立精神。自一八七九年後，委員無故被撤者，殆無其事。委員之薪俸甚高，退職時亦可領取養老金。

國務院之顧問效用，所費時間亦多。在多種問題方面，如公共建築，文官和軍事恤金，以及成立商業法院之類，有關係部長在採取任何行動之前，均須徵求國務院之同意。此外各部部長在實行有普通原則的法律時，須頒布

詳細的法令，擬訂法令時亦須徵求國務院之同意。不過部長可以自由行動，無接受其意見之義務。

國務院為行政法院除聽審道法院之上訴外，直接辦理下列三種訴訟：（一）國務院可以廢棄不合法的行政活動，所稱為 ultra vires 是也。不合法的活動或為官吏之越權行為，或其行動未遵守固定的程序，或竟違犯法律。原告者不須證明其確受損害，即可呈請廢除。例如政府機關委任官吏時未能遵守部法令，官吏協會即可攻擊之。（二）凡非為法律所許可之行為，實現時國務院可以廢棄之。例如總統因地方選舉上有不規則行為，下令解散市議會，國務院可認為無效，因解散議會之唯一目的，僅在解除地方行政上之積弊。例如行政長特許汽車公司接收火車搭客之權利，國務院以其越出警察權範圍之外而廢棄之。（三）凡受公共事業損害之人民，國務院可以主管機關應負責，應予救濟。例如警察於追捕犯人時，撞傷行人；或槍擊野牛時，致傷行人，均須負責。

國務院雖可否決命令和規程，但無實施其決議之權，如該院對於受損害之人判決與以賠償；或以政府撤退官吏為不合法而否認之，則賴適當的行政機關實施之。通常國務院之判決，大底為政府機關所接受，不過國務院管理行政活動之範圍既逐漸擴張，官吏有時亦有反抗的模樣。根據地方法，市長有將 garde champêtre 停職一年之權，但不能撤其職。Cotignac 市長欲撤其職，每月下停職令，國務院否決其前十次命令，市長繼續頒發停職令。被停人員當然可向普通法院起訴，不過普通法院之程序既繁，用費亦大，非平民所可利用。

國務院所用之程序既單簡而迅速，用費亦極小。先由該院官吏敍述該案，歷陳兩造對於訴訟上之意見，並附

陳其個人意見，然後將該項公文轉遞政府委員，再事審查。在聽審之前，委員們已能了解詳細事實，故能排除一切機械手續，而迅予判決。國務院計有兩個司法委員會（section du contentiux），第一委員會有委員十二人，處理關於選舉和直接稅方面之案件。第二委員會有委員九人，處理之事務範圍較廣，如違犯道路規程，因公共建築所受之損害，養老金，危險和不清潔的房舍之類。委員會復分爲副委員會，前一委員會之副委員會，有自行決議之權；以第二委員會之副委員會言，其工作全屬預備性質，不能自行決議。多數重要問題，如越權之類，則由國務院普通會議解決之。若有政府或一個委員之要求，則可將委員會所討論之問題，交由全院解決之。最近社會和經濟改革所產生之訴訟至繁，所以國務院之事務亦特別增多，漸有積壓之象。

法國法律雖禁止普通法庭干涉執行權力的施行，但究有例外。例如刑事案件均由普通法庭審判之；此外尚有個人所犯過失和因公所犯過失之別，如越權和濫用權力，均爲因公所犯之過失，如是則所屬機關應負責，被告者爲該項機關，而不爲私人官吏。此類問題由國務院解決之，至於私人過失，則由普通法庭判決之。當然私人過失和公務過失之分，有時不易辨別。普通法庭如認某種公務行爲爲私人過失，進而審判官吏，行政長可以之爲公務過失，而反對其審判。果如是，則此類案件既不能由普通法院審理，恐侵犯行政特權；亦不能由行政長或國務院審理之，恐普通法院受其支配。因有此種原因，法國成立特別法庭，稱爲衝突法院（Le tribunal des conflits），以期絕對公允。衝突法院法官九人，以司法部長爲主席，其中三人由國務院互選，任期三年；又由大審院推選三人，更

由以上七人推選二人，任期三年。委員大抵連選連任，人員大抵固定，內務部長不常主席，通常由副主席代理，副主席由法官推選。衝突法院之主要任務，在斷定可疑的案件，應由何種法庭審判之。

參考書

R. Alibert, Le Coutrole juridictionnel de l'administration. 1926.

A. Blendel, Le Controle juridique de la Constitutionalité. 1928.

H. Chardon, L'administration de la France. 1908.

Garsonnet, Précis de procédure Civile.

Garraud, Précis du droit Criminel.

P. Duez, La responsabilité de la puissance publique. 1927.

R. Brugère, Le Conseil d'état, son personnel, évolution et tendances. 1910.

J. Brissaud, History of French Pudlic Law. 1915.

Dalloz, Petit Précis de droit administratif. 1931.

Léon Duguit, Law in the Modern State. 1919.

Léon Duguit, The French Administrative Courts. Politécal Science Quarterly, Vol

XXIX pp 385-407.

第九節　法國殖民地

法國爲世界强國之一，殖民地遍及世界全部，在歐洲國土約計二十萬方里，在亞非美三洲則在百萬方里以上。法國本部人民約計四千萬，加以海外殖民地，則有六千萬之多。

英法雖同有廣大的殖民地，其進展歷程則不同，今日之英帝國，爲私人經營之結果，由商人和公司之活動促成之，政府反不甚活動。法國殖民地的進展，全由法國政府主持之，商人大抵存觀望態度，乏勇進的精神，必能確知政府擔任保護，始肯進行。英國政府之殖民政策，大底持模稜兩可的態度，法國政府則有固定的目的，並資助殖民事業。英國之殖民範圍，集中於溫帶；法國則特別注意熱帶，熱帶民族文化較低，故法國殖民地上，少有自治運動，而英國殖地民上則時有所聞。法國允許海外殖民地有出席本國國會之權利，英國則未採取此種政策，直至現今，法人仍以殖民地爲營利區域，全爲本國利益設想；英人則逐漸變更此種觀念，大領地久已享受純全自治權。

至十六世紀，法國爲歐陸之强大國家，當時歐洲國家競爭殖民地，西班牙和葡萄牙佔據中美和南美，英吉利佔有印度和大西洋沿岸。法國進行較緩，祇得經營美洲北部，而進展亦速。在印度方面，法人進行亦較遲，但進展亦甚速，在英法開戰之前，幾與英國躋於平等之列；旋二國在歐亞美三洲開戰，法人於東西二部俱行失利，訂巴黎條

約；全部殖民地入於英人之手。（一七六三年）

法人雖盡失其殖民地，並未放棄經營殖民地的思想，因國內紛擾，將至不得不暫緩進行。直至拿破侖恢復秩序後，始能注意殖民地。拿氏希望征服全部北非，以為侵佔印度之根據，不過英人既控制海洋，法人則無法實現其計劃。

在拿破侖窮兵黷武之後，法國兵民交困，但開闢殖民地之野心，則未嘗少減。法人以為向非洲北部擴展，較易着手，遂待時而動。一八二七年法國總領事受辱於 Algeria 京都國王，不允道歉，法人轟擊該城，轟擊無效，遂從事征伐，歷時甚久，始將全部征服，更進而吞併之。

Algeria 全境稍大於法國本部，有肥沃的平原和山谷，腹地多山，不宜耕植，但富有礦產，尚未開發。全國人口約計六百萬，歐人佔十之一，大底為法西人民，其他為混雜血統，為腓力先人、羅馬人、歐洲野蠻民族，以及阿那伯回族之混合民族，文化較高於非洲土人。

法人既得 Algeria 更向鄰地 Tunis 發展，此地人口已逾二百萬，歐人佔十之一，土人大底為回教徒，歐人則為義大利人。此地半屬山地，有龐大的和肥沃的山谷，其他部分則為沙漠，但間有肥區，宜植棗樹，並富有礦產。是時歐洲列強未加以干涉，於一八七〇年戰爭之後，德國且慫恿其進行，法軍於一八八一年侵佔之，名為保護國，實已變為殖民地。

在 Algeria 之左方爲 Morocco，此地於他邦滅亡後，尙能維持其獨立，因英法和西班牙均欲佔領之，不顧任何一國獨自佔有之。至一九〇四年英法定約，准許法人自由行動，同年法西定約，西班牙得有沿海區域，亦允許法人在此地自由行動，不料德人宣稱不承認英法西三國對於摩洛哥之協定，一時德法外交關係緊張，幾至釀成戰爭，旋於一九〇六年舉行國際會議，美國亦曾參加，決定維持該地之獨立，允許各國有自由通商之權利。不過此次決議，未能解決此項問題，德人並曾派遣軍艦至 Agadir 商埠，以威脅法人，法人許非洲赤道一部分土地與德國，德人始承認法人佔據一部分摩洛哥爲保護國（一九一二年）同年法西同意劃定疆界，摩京 Tangier 變爲中立地帶，由國際共管之。不過此種解決方法，未能使法德兩國滿意，摩洛哥遂爲歐洲之重要外交問題，直至歐戰告終，法人始如願以償。

以面積言，法國在非洲之疆土，大於英國，因法國佔有全部 Sahara 大沙漠；法屬 Congo，毗連比屬Congo；此外如Senegal, Guinea, tne Ivory Coast, Dahomey, the Niger region, 以及 the Somali Coast 等地，均隸屬法國，全部人口約一千三百萬，更由凡爾賽條約，法國受國際之委託管理前德屬非洲西部殖民地，Togoland 和 Cameroon 二地。

Madgascar 島位於非洲東部，全部大於法國本部。法人於二百年之前，即佔領此地，後放棄之，旋復佔領之，宣佈其爲保護國，至一八九六年，變爲法屬殖民地。

三百年前，法人在東亞已有立足地，根據巴黎條約，法人喪失其大部分殖民地，但可保留 Pondichéry 和 Coromandel 海岸上一塊地，因全部印度均在英人管理之下，無法擴張領土。在遠東法人則就印度支那 (Indo-China) 建立一龐大帝國，計有五大保護地：如 Cochin China, Cambodia, Annam, Tonkin, 和 Laos 等地。此外印度洋中之 Reunion 島，澳洲之 New Caledonia 島，及鄰近數島；南太平洋中法屬各島，以 Tahiti 島為最著。在美洲則有 Newfound land 附近之 St. Pierre 和 Miquelon；在 Caribbean 則有 Martinique 和 Guadaloupe 二島；在南美洲之東北海岸上，則有法屬 Guiana。

殖民部長辦理全部殖民事宜，部長為政治職位，須向國會負責。除北非外，一切法國屬地，皆在其直接管轄之下。殖民部之內部組織，規模甚大，有各司各科，各司事務之分配，不以殖民地為單位，而以事務為單位，如財務商務或警政之類，各司尚辦理各種例行公務，有將一切事務集中於巴黎之形勢。

在一九二〇年以前，有最高殖民會議，由代表殖民地之參議員和衆議員，以及其他殖民地之代表組織之，在巴黎招集，對於部長所提交之問題，貢獻意見。至一九二〇年，政府將此種會議取消，代以三個顧問機關，通稱為高級殖民會議，經濟會議，和殖民立法會議，各就其事務之範圍，貢獻意見。

法國殖民地之組織，或根據法律，或根據總統的命令。根據法律者有三個殖民地，即 Martinique, Guadalupe 和 Reunion 是也，必得國會之同意，始能變更其政府。至於其他一切殖民地，總統可以根據部長之意見，隨

旣下令變更之。但此種區別，並不十分重要，因二者所受之管理，大致相同。

法國一切殖民地，均無自治權，執行權屬之大總督或總督，均由中央政府所委任。此類官吏大抵有兩重地位，一方面爲中央政府之代表，一方面又爲地方之行政領袖。此外尙有秘書長和各部部長協助之。各殖民地亦有顧問機關，大抵由殖民地官吏和總督指派的人員組織之，總督對於固定事務，有徵詢其意見之責任，而無接受其建議之義務。此項顧問機關內有法官委員數人，故亦擔任殖民地之行政法院。

在各殖民地中，亦有議事機關，議員由選民推選，土人亦有選舉權，但受多種限制，投票者雖不乏其人，大部皆不參加選舉。此類議事機關之效用，與法國之道議會大致相同，表決各該殖民地之預算，議事機關若未列入必要的支出，總督可以自行列入。

在法國全部殖民地保護國和代管地上，行政官吏甚衆，在前代大底因政治或私人關係而委任，後由本國文官人員中招選，在一八八八年，政府決定成立專科學校，以訓練殖民地官吏。現殖民地學校（École Colonial）設於巴黎，由政府維持之，入學者須受試驗，全部學程兩年授畢，第一年授普通科目，第二年則授專門科學。該校所採之標準甚高，卒業生每供不應求，優等學生或被委爲殖民部之下級職位，或直接派往殖民地服務。此外政府亦常舉行競爭考試，法國公民均可參加，殖民部部長亦可自行委派少數人員爲殖民地官吏，殖民學校未可專其利也。

下列各段簡述各大殖民地之政府組織。

（一）在 Algeria 設有大總督一人，由總統根據內務部長之意見委任之，在內務部長監視之下，大總督管理該地之軍警，並編訂該地每年預算，由法國國會表決之。在預算送往巴黎之前，由財政代表會議和最高會議討論通過之。大總督有一個顧問機關和一個議事機關協助之。前者僅有顧問的效用，委員全爲委任。後者稱爲最高會議，委員半爲高級長官，半爲法國居民所推選，除表決預算外，尙有主持公共建築和監視地方政府各種效用。財政代表會議中有三種不同的代表，一部分代表法人，一部分代表其他納稅人，更有一部分代表回族土人，一切租稅和支出上各種問題，須交付此會討論，除強迫的支出外，此會可以延緩一切支出。

Algeria 分爲三道，各道設有行政長和道議會，道議員不由全體人民所推選，選舉權以有法國公民資格者爲限。根據一九一九年法律，土人年在二十五歲以上，曾經參加歐戰者，或能讀書寫字者，或爲地主，均得有法國公民資格，均有選舉權。大總督亦可委任議員數名代表無選舉權之土人。行政道分爲行政分區，各行政分區含有多數市區。法人在 Algeria 籌設重大軍備，有法人軍隊和土人軍隊，土人軍隊卽爲法國正式軍隊之一部，軍官皆屬法人，Algerians 且有當兵之義務。

（二）Tunis 於一八八一年變爲法之保護國，國王在名義上雖仍爲主權者，而一切權力則屬之法國總監，總監由法國總統根據外交部之意見委任之。總監任該國政府之外交部長，其他十部部長大抵爲法人，在表面上部長均由國王所委任，實際則由總監與法國外交部商定之，至一九二二年，更成立國會，內有兩種議員，一部分代

表法人，一部分代表土人。選舉法人代表之方法，由總監決定之；代表土人之議員，一部分由區域議會所推選，一部分則代表農工商各種團體。議會對於預算的條款有修正的權力，但於強迫的條款；如公債的利息，總監的薪金之類，則非其權力之所及。全國分為區域（regions），各區由法國官吏管理之。亦有區議會，議員由間接選舉選出。議會對於地方的預算，亦有相當管轄權。

（三）Morocco 分為三個地帶，京都 Tangier 由國際共管，地中海沿岸屬之西班牙，此他各部則為法之保護國，法屬地帶最大，人口約計六百萬。此地仍以國王之名義統治之，自一九一二年以後，國王之民政權則受法人總監之管理，總監亦由法國總統根據外交部之意見委任之。政府設有各部，但無代表會議。

（四）Madagascar 島大於法國本部，人口約四百萬，法人僅萬五千名。此島由大總督統治之，有顧問機關和財政代表會協助之，大總督施行殖民部長之命令。此島分為省，各省有法人長官治理之。

（五）在遠東法人成立印度支那帝國，由五種屬地組成之。Cochin-China 為法屬殖民地，其他如 Cambodia, Annam, Tonkin 和 Laos 均為法之保護國。在全部疆土之上，設有大總督一人；在 Cochin-China 設總督一人，在其他保護國各設總監一人。大總督有最高會議協助之，委員或為高級官吏，或為大總督所委任。全部 Indo-China 有單一的預算，亦有統一的稅率。

（六）至歐戰終了時，法國政府受國際聯盟之託，代管 Syria。此地面積六萬方里，人口約計三百萬，大都

爲阿拉伯族。此地駐有法軍，民政亦有法國官員主持，直受法國外交部之管理，官吏將每年工作情形，報告國聯。此外法英二國共管 New Hebrides。

參考書

M. Besson, Histoire des Colonies francaises. 1931.

V. Beauregaud, L'empire Colonial de France. 1924.

S. H. Roberts, History of the French Colonial Policy, 1870-1925. 1929.

Francois et Mariol, Legislation Coloniale. 1929.

P. Lyautey, L'organisation de l'empire Colonial. 1931.

M. B. Munro, Gouernments of Eurape. 1931.

A. Girault, Colonil Poliey of France. 1617.

A. Duchene, La politique Colonial de la France. 1928.

G. Hardy, Histoire de la Colonisation francaises. 1928.

第三章　法國地方政府

第一節　地方政府

在過去百五十年中，法國中央政府之組織雖屢有變更，並未破壞地方政府之系統。今日之行政道，行政分區，司法區和市區之組織，與拿破侖一世時代固無大異，當然在實際運用方面，亦曾有相當的變更，固無可諱言。總之法國地方系統之特點，在將權力集中於上層，威廉孟儒（W. B, Munro）教授喻之爲尖頂塔，以解譬其權力集中於最高點，良非虛語。

古代法國分爲行省，始則享有相當的政治獨立，後王權大盛，行省遂失其政治上的重要。至是主要行政區域爲 généralité 設監察吏（intendant）一人，由國王委任，並向國王負責。監察吏巡行其所管轄之區域，視察行政司法警察財政上各種事實。大行政區域復分爲小行政區域，通常稱爲市區，總計在四萬以上。市區小者爲鄉村，大者爲城市，人口和面積至不一致。在中世紀時期，市區大抵有相當之自治權，至十六十七兩世紀，自治權逐漸削減，後更完全喪失。君主否認地方有自選官吏之權，委派皇室官吏治理之。市區政府多不一致，市區內之官職，有由賄

内務部

(1) 代表八十九個行政道，各道有行政長和道議會。

(2) 代表一七〇行政分區，各區有區長和區議會。

代表三萬七千（或八千）市區各市區有市長和市議會。

得者，有世襲者，亦有委任短期者；唯一同點，在缺乏自治權。

至一七八九年革命時期，法國政治制度經歷鉅大之變遷。國民代表會議下令廢除原有之行政區域，將全境分爲八十三個行政道（département），行政道分爲行政分區（arrondissement），行政分區分爲司法區（Conton），以市區（Commune）爲地方政府之最低單位。各級地方政府之官吏，均由民選，民選官吏辦理地方事務，中央政府不加干涉。

當然此種變更，究嫌操之過急，因是時法國人民缺乏自治的訓練，驟與以過大權力，任其自由施行，中央不加以監視，自難免有隕越之處。結果政客操縱地方政治，其暴虐更甚於前代官吏，並虛擲地方款項，且有變賣市產者，致使地方政治與財政異常紊亂，革命領袖恐引起反革命運動，始覺有監督地方政府之必要。故於一七九五年新憲法中，附有修正地方制度之條款，保留公民選舉官吏之原則，但官吏應向中央機關負責。同時以司法區爲地方政府之最低單位，將大市區一律變爲司法區，並將小市區（人口五千以下者）合組爲司法區。此種變更雖亦有優點，究爲輿論所不滿，因司法區爲人工的劃分，缺乏歷史的背景。

至一八〇〇年，拿破侖一世執政，地方政府復經一度之變更。拿氏復以市區爲根本單位，將司法區變爲純粹司法區域。各市應有市長參事和議會，此類官吏或由中央政府直接委任，或由中央官吏代爲委任，而分權原則和民治主義至是根本消滅。

按拿氏所成立之地方系統，其目的在集權於巴黎，直接管理全國各級政府。各行政道內設行政長一人，由中央機關所委任，對中央負責。行政道分為行政區，設區長一人，不啻行政長之耳目。各市區設市長一人，根據道內官吏之意見由中央委任之。拿氏之行政系統，在運用上雖亦經重要的變更，而權力集中之精神，今猶昔也。

法國地方政府名為四級，實為兩級，以行政道為最大，以市區為最小（巴黎里昂除外）。其中行政分區專為行政而設，司法區則變為司法和選舉區域，均不為真正地方政府區域。以下各段分別敘述之。

行政道

行政道之疆界，自一七八九年劃定後，今仍其舊。總數為八十九，人口和面積至不一致。行政道之名稱，大抵採用所在地之山河以及其他地理上的特點。現各道已具有歷史的背景，道內人民亦形成共同的利益，不復為人為的區域矣。

一八〇〇年法律規定行政道政府由行政長（Préfet）及道議會（Conseil général）主持之；至一八三三年，道議會變為民選機關；至一八七一年，成立現今之系統。

行政長由內務部長呈請總統任命之，亦可隨時撤換之，更調之。一道之行政長，或由小道之行政長調充，或由區長所升任。此項職位並無規定的資格，大抵由政治關係而獲任。行政長須絕對服從，並須有實現政府政策之能力，政府不滿意行政長之行動時，大抵將其調任他項職務。歷次新政府成立時期，例有一番更調

行政公署設立於各道之首城，行政長有總參議（Chef du cabint），秘書長，及其他高級官吏協助之，均由中央政府所委任。此外尚有各司司長，各科科長，以及各種書記僱員，法律規定此類屬官之委任方法，低級大抵須參加競考，高級則由低級所升任。

行政長有兩種地位，一方面爲中央之官吏，一方面又爲行政道之執行人。以中央官吏之地位，行政長宜佈國家法律，並負責實施之，管理大道橋樑監獄救濟院醫院之類，並主持招兵調查戶口維持公安煙草專利以及一部分衛生教育事宜。行政長代替中央政府委任多數官吏，如學校教師郵務人員租稅征收員，衛生調查員均由其委任。被任人員之資格，須符合法律和命令之規定，但亦有相當的自由，大抵受國會議員之支配。

行政長有監視市區政府之責任，市預算須得行政長批准之，行政長亦委任少數市官吏，關於市公安事宜，可以飭令市長辦理。行政長之大部分工作，大抵根據內務部和他部之命令；關於道內之特別問題，則可自由處理之，不過最近有長途電話之便，行政長隨時可向內務部請示，大抵不負重大責任。

「行政長大多參加地方政治，擁護政府黨之利益，不惜利用其官職和地位，爲政府黨籌劃選舉，選舉失利，則有被更調之危險，選舉勝利，則有升調重要位置之希望。」

行政道設道參事會（Conseils de préfecture），委員三人，爲中央政府所任命。委員須在二十五歲以上，以[illegible]律[illegible]或行政經驗者爲合格。道參事會爲行政長之顧問機關，但行政長無接受其意見之義務，其主要任務，

在擔任爲初級行政法庭。

道議會爲道內立法機關，議員由選民推選，任期六年，每三年改選二分之一。除賽道外，議員自十七以至六十七不等，因各司法區推選議員一名，道內司法區之數目至不一致。道議會自選主席，自訂規程，每年舉行正式會議二次，必要時可隨時招集特別會議，或由中央指定時期，或由三分之二的議員要求招集，行政長可出席發言，但議會檢查其帳目時，則須規避。

道議會擬訂公濟公共房舍以及交通上各種規程，其立法權究甚小，其原因有三：（一）道內重要事務，大抵根據部令執行之；（二）道議會不得討論政治問題，政治二字之義意範圍甚廣；（三）其行動可爲中央政府所否決，而且道議會僅能討論行政長所提出之問題。由此可知道議會之主要效用，在表決道預算，預算由行政長所擬定，提交道議會之正式會議，若經多數議決，可以提出變更，但中央政府可以否決其變更。預算通過後，道議會計算需用之款項，支配由道內各區分別擔任之。行政公署之帳目，亦應由道議會審查，大抵交由委員會稽核之。道議會不直接參加行政，但時時討論行政長所提出之行政政策上的問題。道議會亦爲選舉機關之一部分，參加選舉參議員。

道議會於每年休會之前，成立道委員會（Commission départementale），委員自四名至七名，每月至少開會一次，會議不公開，但行政長有出席之權。除借款及征稅外，委員會可行使一切議會所付託之事實，不過委託

事務，須能於規定時期完成之。委員會亦有其固定效用，如審查並報告行政建議，監視其財務行政（行政長按月向委員會作財政報告）分配道收入，批准行政長所通過之合同等項事務。

法國學者每以行政道不僅爲行政區域而爲地方法團，有控告和被告，設置財產，簽訂合同之權力。不過法國行政道所享受之自治權極小，國會可以剝奪其一切權力，道官吏無自行處決事務之權力，人民選舉道議會，但道議會不能管理道行政機關，行政機關不向立法機關負責。此種集權式的地方政府系統頗爲一部分人士所不滿，主張改革者不乏其人。先此曾有區域主義（rrgionelisme）運動，主張廢棄行政道，將全國分爲二十五個區域，各區設立眞正立法機關和負責的執行機關，數年前衆議院在原則上贊成此種計劃，但參議院不同意，遂致擱淺。不過主張區域主義者尙大有人在，隨時有舊事重提之可能。

行政區

行政道分爲行政區，行政區實爲便利行政起見。在一九二六年以前，行政區之總數爲二百七十六個，現減爲一百七十。行政區無特殊名稱，簡稱爲第一第二區等字樣。各區有道的小模形，有委任的行政區長（sous-préfet）和民選的區議會（conseils d'arrondissement），區議會由區內各司法區推選議員一名組織之。區長爲行政長之代表，不啻其耳目，無獨立權力，一方面報告消息，一方面傳遞命令，法人稱之爲行政長的信箱，良非虛語。不過區公署事務甚忙，人員亦衆，區長不特主持此類例行公務，並積極參加地方政治，必能得政府派衆議員之提攜，乃有升

位之希望。

區議會之效用，大抵有名無實，既不通過法律，亦不表決款項，前此各市區應攤派之稅款，由區議會支配之，部份則不重要的效用，現亦失去。區議員爲選舉機關之一部，參加選舉參議員，區議會所以能存在，此其主因也。行政區爲純全行政機關，既非法團，亦無財產。

司法區

司法區爲法國革命之產物，一七九五年憲法以司法區爲地方政府之最低單位，將大市區一律變爲司法區，並與人口五千以下之小市區合併爲司法區。至一八〇〇年，拿氏恢復市區爲地方政府之最低單位，司法區遂不復有地方政府之效用。既無地方立法機關，且無行政機關。此項名稱所以存留未滅，因司法行政和區議會選舉仍沿用此種區域。司法區既純爲人工的劃分，無歷史之背景，今後或不致再採爲地方政府區域。

市區

法國地方政府之最小單位爲市區，在古代市區業經存在，然今日之市區，則起於法國大革命時代。一七八九年國會下令，以各城各市各教區各鄉村統稱爲市區，市區地位完全相等。此種原則至今未變，除巴黎及里昂以外，一切市區有同樣之組織，亦有同樣之職權。

市區之組織，根據一八八四年之市法（loi municipale），該項市法編訂甚有系統，後此雖經歷多種修正，並

增訂十一條，而市區之普通組織，則未曾變更。最近法國約有三萬八千市區其中二萬市區人口少於五百；一萬五千市區人口自五百以至二千。人口自十萬以至四十萬者有十二市，里昂和馬賽近五十萬，巴黎人口約計四百萬。由此可知法國多村莊和小鎮，大城人口增加甚緩，半因近五十年來，法國全部人口增加甚少，半因法人重農，人口未能集中於城市。市區既小，不易舉辦公用事業，至一八九〇年，國會通過法律，准許市區聯合，以進行特別事業。

市政府主持選民登記事宜，一切男公民年在二十一歲以上，居住市區內滿六月者，皆有選舉權。任何公民雖非一市之居民，而其他資格甚符，並在該市納主要市稅者，亦可登記，而爲該市選民。例如一人在一市內設立店舖，而住於市外，仍可在該市內投票，但以一處爲限。法國婦女無參加地方選舉之權利。

在法國市選民推選市議員組織市議會；議員推選市長和參事，任期六年。市議員之數目，以市區之大小爲標準，自十名以至三十六名不等，至於巴黎推選八十名，里昂推選五十七名，均屬例外。在人口一萬以下之市區中，舉行全區選舉；在人口較多之市區，則分區選舉，各區推選規定的數目。

市議會每年舉行四次正式會議，由行政長下令招集，行政長若未下令，亦可由市長招集。此外行政長可准許招集特別會議，市長亦可自行招集，但須報告行政長，說明招集之理由；行政長可派遣代表，出席議會。法定會議可繼續至十五日，討論預算之會議，可延長至六星期之久。由此可知法國市議會開會的方式，與英美不同，市議會不常開會，一經招集，則有多項事務急待討論，故每次開會，大抵延展多日，事務完畢時，始正式休會。在休會時期，除緊

迫事務可以招集特別會議外，其他各項問題，大抵等候相當時期，始能提出議會討論。不過在大市中，最近漸有每月招集一次特別會議之慣例，在小市中一切緊要事務多由市長與參事和重要議員磋商，自行負責執行。

根據市法，行政長有停止議會開會之權，以一月為限，並可呈請總統下令解散議會。同時成立委員會，委員由總統委任，自三人以至七人不等。委員會僅能辦理例行公務，以待新議會產生，不得通過新預算，亦不得變更市行政人員。新選舉必須於解散後二月內舉行，被停職之議員有重行當選之權利。

法國市議會之職權，記載於市法五六，五七，五八諸條，可分為三類：（一）顧問權：凡此皆為高級機關之權力，但在任何時候須徵求市議會之意見，惟無接受其意見之義務，市議會若不貢獻意見亦可照常進行。關於市疆界之變更，公濟之設施，道路與主要街道之建築，慈善捐輸之接受（在中央政府監視之下者）以及其他關於市內學校方面事項，市政府均僅有顧問權。此外中央政府對於任何問題，認為有徵求地方意見必要時，可隨時訓令行政長徵求之，藉以與地方共同負責，或藉以展緩執行。

（二）受管理之權力：市政府之大部分權力，可以自由執行，但須得高級官吏批准。此類權力均記載於市法中，如市產之買賣，道路之變更，街道之定名，公園和公地之建築，均須得高級官吏之批准。市預算須呈請行政長批准，若全部收入超過九百萬法郎，則須報告內務部，轉呈總統批准之。市議會若欲增加稅率，徵收新稅和特別稅，進行借款，或發行公債，甚至接收私人捐助，興辦公共事業時，均須得高級政府批准之。上述一切為市政府之重要效

用此類效用若嚴受高級機關之監視和管理，則無自治權力之可言。

（三）獨立權　市議會尙有少數獨立權力，不須呈准高級機關，卽可施行，凡此皆爲例行公務，以及純粹市範圍以內不重要的事務。此類權力之範圍甚小，因上級機關有否決權，且議會之效用，有須與市長和參事共同行使者。

法國各市有市長一人，參事（adjoint）若干人，以人口爲標準，至多以十二人爲限，里昂爲特例，有參事十九人。市長和參事由議會推選，任期六年，在前二次投票時，以絕對多數爲當選，第三次票選時始以比較多數爲當選，二人票數相等，則以年長者爲當選。

市長和參事均不支薪，但根據市法，市議會得與市長以津貼，該項津貼須記載於預算內，行政長認爲過多，可以減少之。市長職位雖無薪金，而求之者仍衆，因其社會地位甚高，權力亦復不小。

法國市長有兩重地位，一方面爲地方之行政領袖，一方面又爲中央之代行人。以地方領袖之地位，市長任議會之主席，提出每年工作報告，委任市中一切官吏，不須議會加委；但財務員則由行政長或總統委任之；市長所委警官須由行政長加委。市長主持全市財政事宜，每年編訂預算，交由議會議決通過，並於議會討論預算之前，提出上年度財政報告；一切市產亦由市長管理之。此外尙有警察權，但於行使此項權力時，嚴受行政長之監視。

市長代行中央之職權時，僅向高級機關負責，不受市議會之管理。市長代行之職權甚繁，所負責任亦大，如調

查戶口，編訂兵役册，選民單之類。市長亦爲主要選擧官吏，任地方學校委員會之當然委員，（按地方學校委員會不爲市機關，而爲道機關。）更爲公濟局之主席，國會可隨時通過法律，授權力與市長，由此可知市長之事務既繁且重，但市長並不躬親一切，而將大部例行公務，交由參事秘書和行政官吏代行之。例如市長可使參事分別主持街道，衛生，飲水，消防各項職務。市長大抵自行主持警察事宜，根據市法，惟市長有警察權，不能交由代表執行之。市長不能免參事之職，但可撤除其效用，是無異撤職。通常市長和參事多能合作，因同由議會所推選，甚且同屬一黨。

自表面觀之，法國市政府之行政工作，由議會推選市長和參事主持之，實際全由專家官吏辦理之。以街道言，市長雖委任參事一人總理其事，實際街道如何建築，如何修理，均由道路局之總工師決定之。參事更迭無常，專家則久於其位，法國市政之有條不紊，全賴有專家主持其間。

法國市區中，大抵有下列各種官吏：（一）市秘書Secrétaire de mairie 主持文書事宜，在小市中由小學校長兼任，在大市中則爲專任職務。小市市秘書由市長委任，呈請行政長批准；在大市中，總統由市議會所提三人中委任一人。（二）市財務員（receveur）總理全市財務事宜，小市之財務員由行政長委任，大市之財務員則由總統任命，均由市議會所提三人中委任其一。（三）警察長（Commissaire de police）辦理公安事宜，大市內有警察長多名，另有中央警察長（Commissaire central）總其成，在人口五千以上之市區內，警察長統由總統委任之。

法國市區內尚有他種長任官吏，如街道，房舍，公園，消防，衛生，飲水，電火各局，各局設有局長和副局長，大抵由次級官吏所升任，低級職位則由公開競考委任之。各市大抵成立考試升任懲誡各種委員會，主持考試升任和懲誡各項事宜。

法國市區中有範圍過小，不能進行其職權，故於一八九〇年增訂各種修正案，規定市區間之公用事業可以聯合辦理。但凡同道內兩個以上市區，欲聯合進行共同事業，可將該項計劃呈報行政長，提交道議會討論，行政長根據道議會之意見，正式批准後，成立市聯區，以進行該項事業。同時成立委員會，由各市區推選代表組織之。委員會推選主席和財務員各一人，後者以所在地之財務員兼理之。委員會擬訂預算，籌計款項，通過帳目，監視行政。一切費用由參加各市區共同擔任之。近數十年來，小市區利用此項規程者甚多。

參考書

G. Bourgin, Histoire de la Commune. 1907.

G. Bourgin, La première journée de la Commune. 1928.

V. Constant, De la decentralisation dane la Commune

L. Morgand, La loi municipale. 1914.

L. Vallette, Loi municipale du 5 Avril 1884 annotée et Mise à jour. Decret du 1926.

Huet et Souvard, Legislation Communale.

Jourdon, Guide pratique des elections municipales et Cantonales.

G. Maze, La division de la France en Département. 1924.

Leroy-Beaulieu, L'administration locale en Frauce et en Angleterre

J. Diez, La regionalisme economique. 1925.

P. Ashley, Central and Local Government.

H. Berthélemy, Traité elementaire de droit administratif. 1926.

Hauriou, Traité de droit adminisatif. 1930.

第二節　巴黎

各國首都政府之組織，大抵與普通城市政府不同，法國市法亦不適用於巴黎。巴黎有行政道之地位，與其他八十九個行政道大致相同。

巴黎市之歷史甚久，Gauls 佔據法國時，就賽河 (Seine) 島上建立城市，羅馬人侵入時，據爲大本營，在其保護之下，進展甚速。後羅馬軍隊退出法境，巴黎屢受野蠻民族之刼掠，歷中世紀時期，人口增加甚緩，逐漸擴充至河之兩岸。至一五〇〇年，封建勢力大衰，王權漸盛，巴黎變爲國都，人口達二十五萬之多。自此進展甚速，以路易十四 (Louis XIV) 時代爲尤甚。路易放寬街道，建築河岸，完成公共建築，拆除城牆，使巴黎愈能向外發展。

至一七八九年革命時期，巴黎大受影響，後拿破侖一世恢復秩序，始能繼續進展。第一帝國崩潰後，又少停頓；至拿破侖三世着手重建此城，拆除舊區，建築寬平大道，所費甚鉅，巴黎遂爲當時歐洲第一名城。

研究歷史者，可知法國首都在歷次革命中，大抵居領導地位。一七八九年，一八三〇年和一八四八年數次革命，均起於巴黎；第二帝國於一八七〇年傾覆時，巴黎又起暴動，當時歐洲各國咸以巴黎爲暴動中心。拿破侖三世重建巴黎時期，令軍事專家研究一切街道計劃，以防暴動者佔據形勢之地，以擾亂秩序；更禁止以石砌路，恐於暴

劃特地，爲藝民利用之以建築壁壘。

巴黎政府之組織，根據一八七一年法律，此年法律未甚變更原有制度，大抵繼續第二帝國之舊制。巴黎城和城外數市區合組爲賽道（Seine），面積約百八十五方英里，一九二〇年人口約三百萬，最近約計四百萬。法國各行政道僅有行政長一人，巴黎則有賽道行政長（Préfet de la Seine）和警政長（Préfet de police）二人，一主普通行政，一主警政，以立法言；則有兩重機關，市議會議員八十名，道議會議員則在百名以上。

賽道行政長由總統根據總理之保薦委任之，無固定任期，總統可隨時撤換之。行政長之薪金甚高，住於市政廳（Hotel de ville）內，並有辦公費。自一方面觀之，行政長的職位，頗有政治性質，一有缺額，被委者必爲擁護參院中多數派之人員。自另一方面觀之，此項職位不盡爲政治性質，政府更迭時，行政長非必隨之更換。且中央政府與行政長兩間關係，大半由法律命令和慣例明白規定之，政府與行政長所屬之政黨雖不同，亦不致引起衝突。其實行政長直屬於內務部，在採取任何行動之前，大抵商承內務部長之意見。

賽道行政長之權力，可分爲兩大類：（一）具有其他一切行政長之權力，（二）具有一切市區內市長所行使之權力。一方面執行市議會和道議會之決議案，一方面又爲中央之代行人，兼有三種不同的地位。行政長預備市預算和道預算，交由各議會通過之，並出席辯護和解釋其各項條款；管理市道一切財產；主持市內公用事業：如飲水、陰溝、電火、市場、清理街道之類；此外如公濟醫院，低級和高級教育，以及戶口調查，兵役冊和選民冊的編訂，亦

由其負責監視。總之賽道之行政權，較大於其他地方政府。

行政長於實行各種職權時，不直接向市議會負責而向中央政府負責。但須與市議會合作，因各種職權所需要之款項須由市議會通過，無款項則多種職權不能執行。行政長與市道議會意見不一致時，則採取調和政策，行政長有中央政府爲後盾，大抵能支配地方機關。

賽道行政長有多數官吏協助之，道秘書（Secretaire général）主持文書事宜，其他官吏則分組各局，各局有局長和副局長，局分爲科，有各級人員。高級人員由內務部呈請總統任命之，低級則由行政長自行委任，但均須根據升任委任會所擬訂之名單。一切低級職位，均須經過競爭考試，考試由考試委員會主持，資格相符者始能參加考試。

巴黎分爲二十個行政分區（Arrondissements），各區有市政廳，並有市長。但各區市長不由議會推選，而爲中央政府所委任，並爲義務職務。市長有參事三人至七人協助之，均爲中央政府所委任，均不支薪俸。市長和參事皆爲賽道行政長之直接屬下，實施其命令。各區之行政工作，則由區內長任官吏擔任之。各區有市秘書，各局局長，並有書記人員，與其他市區固無大異，此類官吏辦理公濟衛生教育等項事宜。各市有各種委員會由行政長或內務部長委任公民組織之，主持公濟衛生教育等項事宜，以市長或參事爲主席。由此可知行政長之行政工作，由多種機關分別擔任之各區行政人員爲整個系統中之一部，但區官吏無形成市內普通政策的影響，主要任務在將

全市計劃施行於各區。巴黎義務官吏計有數百人之多，此類人員之委任，大抵有政治背景，衆議員之影響尤大。

警政長爲賽道行政長之同僚，由總統根據總理之保薦委任之，並可隨時更換之。一八〇〇年法律成立此種機關，並規定其職權。至一八五三年，拿破侖三世下令劃分巴黎二長之職權，後復經多種法律和諭令之修正，致使二長之權力，不易正確劃分之。概言之，警政長主持法人所認爲廣義的警察權，除法律和治安之維持外，如衛生條例之編訂，不清潔和有危險性的工業之檢查，社會風俗和道德之維護，以及其他通常不屬於警政範圍以內之效用。

由此可知巴黎警政長行使普通市長之公安權，和行政長之較大的警察權，不受賽道行政長之監視，直向內務部長負責。根據部長之訓令，可以自訂關於保護生命財產，整理交通，去除障礙物，監視外人和政治嫌疑犯，檢查護照，保障國家利益種種方面之法令。根據法律和部令，警政長主持巴黎警政上之人員薪俸，升任，和紀律各項問題。此項職位有狠大權力，亦有狠大責任，因維持巴黎之治安，殊非易事。

巴黎之行政事宜，雖由行政長和警政長分別主持，而於行政政策之斷定，市議會（Conseil municipal）則有重大的影響。市議會有議員八十人，由選民所推選。各分區分爲四個分選區，每分選區推選市議員一人。此類分選區於近數十年來，未曾變更，以致各議員所代表之人口多寡不一。議員任期仍爲四年，選舉方法和時期與他市同。巴黎市議員每年表決款項，給與市議員每年津貼九千法郎，是無異年俸。此種辦法，雖無法律根據，而高級機關

既未否決，是無異默認矣。

巴黎市議會之議事程序，與其他各市大致相同，每年舉行四次正式會議，此外可隨時招集特別會議。自一八八六年後會議全屬公開行政長和警政長有出席和發言之權。市議會於第一次招集時期，採用秘密投票，推選主席副主席秘書司儀等項職員，組織事務部，支配市議會之議事程序。市議會之社會地位甚高，參加市內一切典禮儀式，歡迎各種代表團體，市內各種集會和紀念建築物，大抵由其開幕。自法人觀之，民選代表應享受尊榮地位，長任官吏則施行實際權力。

市議會之大部工作，由常備委員會和特別委員會辦理之。法人組織委員會之方法，與英美不同，大抵於選舉後，用抽籤方法，將議員分為四組，每組推選代表若干名，組織常備委員會，現有六種委員會，擔任下列各項事務。

第一委員會委員十二名，主持財務合同以及公共專利事業。

第二委員會委員十二名，管理警察消防和公園。

第三委員會委員十六名，管理公路以及與公路有關係之建築。

第四委員會委員十六名，管理教育美術。

第五委員會委員十二名，管理公濟和市立當舖。

第六委員會委員十二名，管理衛生陰溝飲水和賽河航行。

常設委員會選派代表組織之，一切委員會自選主席。此外市議會亦推選代表出席混合委員會，混合委員會兼有議員和外人。

需要時則由全院委員會討論之，此外尚有電車煤汽借款各種特別委員會，委員或為議會所推選，或由各常

市議會所討論之事務，大抵由行政長所提出，警政長和市議員亦常提出議案。一切議案大抵最先交由適當委員會研究，並將研究結果提出報告，然後將其印成，於正式會議前分散於各議員委員會事務至繁，各委員所費之時間亦多。法國市委員會之工作性質，與英國不同，對於任何事務，不能自行決議，其建議亦無被接受之把握，因選任議員之方法奇異，委員會中多數派之意見與市議會內多數派之意見未必吻合。各委員會於報告議案之前，推選報告員一人，報告員負解釋和辯護之責。又巴黎各種委員會，不如英國委員會可以直接管理各種事業，各局局長大抵為行政長之命令是從，委員會祇能向市議會建議，間接影響行政，行政長無接受其意見之義務。

由此可知巴黎市議會既不選任行政官吏，亦不能直接管理其政策，其影響且不逮省外市議會。該議會之決議，必得行政長之許可，始能實施。其重要的合法效用，在表決預算，且亦受法律之限制。議會雖有設置市產，整理牌照發行，市場稅，接收遺產和捐助等項權力，但均須得行政長之同意，始能發生效力。中央雖亦尊重市議會之意見，但管理巴黎之主要人員，則為內務部長和行政長。

市議會為巴黎市本部之立法機關，賽道包含巴黎市和鄰近區域，其立法機關則為道議會。道議會並不分別

選舉由巴黎市和市外二區所選議員二十一名共同組織之，總計議員百零一名。但巴黎市議會與賽道道議會分別開會，效用不同，程序亦不同。道議會之權力與其他道議會大致相同，主持公濟公共房舍和學校種種方面事務甚多，其立法權則甚小。計有三種原因：（一）一切重要事務大抵根據國家法律或執行諭令辦理之；（二）道議會不得討論政治問題；（三）道議會之行動，可爲內務部長所否決；且道議會所討論之問題，以由行政長所提出者爲限。

道議會之主要任務，在表決道預算，預算通過後，按本年度所需之收入，分配由各分區擔任之。行政長之帳目，通常由道議會之委員會審查之。道議會亦討論行政長所提出之行政政策上的問題，並有參加推選參議員之權利。

近數十年來，各方要求改進都市政府之呼聲甚高，咸以鄉市各區，尙有相當自由，而都市反嚴受限制，極不公允。全國人士不時提出改進計劃，有主成立巴黎市政府，市長由市議會推選，授以現今行政長所行使之權力。更有主張區域主義，根本取消行政道和行政長一切制度，將全國分爲較大之行政區域，成立責任政府。不過此類計劃，均未得國會之同意，最近將來恐無實現之可能。

參考書

Raiga et Félix, Le regime administratif et financier du département de la Seine t

de la ville de Paris

Raymond-Laurent, Paris; Sa vie Municipale. 1932.

J. de Auriac, Le régne de Paris et la Commune rurale. 1911.

F. Chretien, De l'organisation du Conseil Municipal de Paris.

E. Fleury, Etude sur les retraites du personnel de la ville de Paris. 1914.

M. B. Munro, Government of European Citeis. 1926.

第三節　中央政府與市區政府之關係

一八八四年市法未曾界定市區，自法人視之，市區具有狠久的歷史，不需明確的界定。市區爲法國之根本區域，其他區域則由組合或分化而成。市區亦有包含幾個司法區或行政分區，如是則此類區域，變爲市區的分區。

法國市區爲法定團體，可以控告，可以被告，可以訂立合同，可以設置財產。根據市法，市議會和市官吏可以辦理市內一切事務，但自多種法令和諭令觀之，事先須得高級機關之批准，始有辦理區內事務之權。法國市區受四層階級之管理，茲簡述於後。

（一）總統　市機關之行動，有須得總統之批准，始有效力。根據市法，一市之預算，若超過九百萬法郎，須繳與內務部長，轉呈總統批准；高級機關若不通過市預算，市議會須遵令修正之。市議會若不遵守命令和法律，總統可以解散之，暫委行政委員會代行職權。大市之財務員，亦由財政部長就市議會所提三人中，呈請總統委任一人。

（二）中央政府對於市區之管理，大抵由內務部主持之。內務部長爲政治職位，更迭無常，行政工作則繼續由長任官吏進行，無多更張。此部管理市區之效用，異常繁複，不時宣佈適用於地方政府上之法令和規程。此類法令雖用總統之名義頒發之，實際則由內務部擬定之。既經總統簽字，部長副署後，飭令行政長督率各市長遵照辦

理。關於地方事務，行政長大抵嚴格遵照內務部之命令辦理。

（三）行政長　法國各道設有行政長一人，其任務在監視市區，報告消息，實行部長之命令，並維護當政政府之政治利益。各市預算須呈報行政長批閱後，轉呈部長。一切特別租稅，借款（在規定數量以上）以及少數市官吏之委任，均須得行政長之批准。行政長規定市議會之會期，若有越權之處，可停止其會期。

（四）行政區長　行政區長無獨立權力，為承上啓下之機關，不啻行政長之耳目，接受其命令，轉令所管區域內之官吏，就地實施之。區長公署中例行公務甚繁，屬下官吏亦衆。區長大抵積極參加地方政治，因須擁護政治領袖之政治利益，乃有升官之希望。

根據市法，市議會有辦理地方事務之權，不過法市道私國家三方面事務之分配，與其他各國頗多不同之處。在法國公共教育不為市區的效用，全國教育系統由教育部管理，農業教育和工業教育則由農業部和商務部分別主持。以小學教育言，則以行政道為教育行政之單位，道內一切教職員由行政長根據法定的規程委任之；校舍則由各市建築和維持，市長僅有參觀和視察之權利。以公濟言，各市組有公濟局 (Bureau d' Assistance)，或稱為 Bureau de Bienfaisance，委員由行政長所委任，執行行政長之命令，所需款項大抵由娛樂稅項下支付之，不足時由道政府補助之。法國道路大抵分為兩種，一切重要道路，均列為 Grande voirie，小街和小路則列為 Petite voirie，前者由建設部管理之，以行政長為代表；後者由內務部管理之，以市長為代表。市長所以能管理道

路，實以高級官吏之代表的地位，而不依據地方官吏之資格。法律和治安之維持，亦非市政府之效用，大市市長不主持警察事宜；小市市長則以中央代行人之地位，管理警務，但嚴受行政長之監視。實際在法國警察權最爲集中，警察長不由行政長委任，卽由內務部長呈請總統委任之；市政府擔任經費，而不能管理之。以財政言，中央對於地方之管理，亦至嚴密，市預算雖由市長擬訂，由市議會通過，但均須行政長批准，始有效力。預算若在九百萬法郎以上，尙須得中央政府之批准。預算內若未列入法定的事業，如警察，道路，公濟，教育之類，行政長可自行列入；並可增征租稅，以補足其經費。中央所以嚴厲管理市財政，因市政府之主要收入，胥得之於附加稅 (Centime additionnels)，中央不得不自保其財源。

多數市區之疆界，遠在一七八九年革命之前，亦有於革命後重行劃分者。根據市法，地方若欲將一個市區分爲兩個市區，或將兩個以上市區合併爲一個市區，或變更市區之疆界，市議會和市民可以要求行政長，舉行調查，並將調查報告交由道議會討論。道議會若能同意，則將變更的建議，交由國務院討論之。國務院若可批准，則將此種建議，編爲議案，提交國會通過之。此項程序，歷時雖久，手續亦極繁複，但市區之合併和分化，則年年有之。

市區之名稱，由市議會呈准總統後，始得變更之。且必事先徵求道議會之意見，並得國務院之同意，總統始得下令。事前更須與郵務官吏磋商，免致重複。但市區之一部名稱，若得行政長之贊同，議會可以自行變更之。

以上所舉各點，尙未盡中央對於地方之管理方法，因市議會之一切決議，雖純屬地方性質，行政長均可否決

之。市議會之行動，可分爲兩類：議會之普通決議案，行政長可根據任何理由否決之；市議會通過地方法（règlement）則僅能以其不合法而廢棄之。實際此種區別並不重要，因多數地方法須有款項以實現之，而一切支出合同以及公產的設置，則均須行政長批准之，始有效力。

當然行政長對於市機關亦未可以武斷方法處理之，市機關若以行政長措置失當，可以上訴於內務部長。並可要求本區議員前往該部交涉，並可在國會內提出問題和質問。行政長之行動，多預得內務部長之同意，部長若左袒行政長，市機關認爲不滿意，可上訴於國務院。國務院爲最高行政法院，對於一切權力問題，可作最後之決議，若認爲越權或濫用權力，可以廢棄行政長和部長之命令。總統之命令，若有行政的性質，亦可以廢棄之。呈訴於國務院之程序，極其簡單，所費亦少，每年部長行政長和其他行政官吏所發行之命令，被廢棄者爲數不少。

法國地方政府之特點有五：（一）法國爲中央集權國家，中央不特監督地方，並直接指揮之，干涉之；高級地方官吏，有由中央任免者；對於地方財政，管理尤嚴。（二）中央政府委任行政長行政區長等類官吏，派赴各省區主持一切實施中央之命令，嚴密監視地方之行動。（三）地方主要執行官吏（市長雖由民選）大抵有兩重地位，一方面爲中央之執行人，一方面又爲中央之代行之。（四）法國市區不論人口之多寡，面積之大小，有同樣之職權，亦有同樣之組織。（五）法國市區政府爲市長議會制，有相當分權意味，不若英國之集權於議會。

法國既爲中央集權國家，地方之自治權乃至薄弱，違背民治之精神，頗引起國內外人士之批評。此種系統雖

有顯著的弱點，亦有相當的效能，因中央管理既嚴，地方遂不得不維持行政效率，排除腐敗政治，注意少數派之利益，關於通行全國之政令，更不能一致的和切實的施行。

參考書

J. Autesserre, Le despotisme administratif. 1904.

V. Constant, De la decentralisation dans la Commune.

M. Dendias, La governement local. La Ceutralisation et la dedentralisation administrative. 1930.

M. J. Hennessy, Reorganisation administrative de la France.

P. Laroque et Maspetiot, La tutelle administrative. 1930.

Comte de Lucay, La décentralisation.

L. Rolland, La democratie et la decentralisation en France. 1925.

第一章　美國政治制度之歷史背景

美國採用聯邦制度，已達百五十年，一般人以之爲最古的最大的和最順利的試驗。當然在哥侖布發現美洲之前，古代希臘已有 The Achaen League 之組織，近代瑞士和荷蘭均採用聯邦制度，瑞士至今仍爲聯邦國家。不過在美國聯邦政府成立之前，當時人士舉以聯邦政府僅適於小邦，且權力既分別行使，政府之權力必不强固。至十九世紀，美國既逐漸富强，世人不復以聯邦政府爲天然衰弱，又美國聯邦政府既由十三州而增至四十八州，足證大國亦可採用聯邦制度。到了近代，德俄俱爲聯邦政府，加拿大和澳洲實際亦爲聯邦政府。

美國十三州背英獨立，實際不爲革命行爲，與十八世紀之法國革命和二十世紀之俄國革命均不相同，因美國革命並未掃除根本制度，亦未變更政治意念，並不代表階級間政權之轉移，初不過離英獨立，變更主權之地位而已。前此主權寄托於英國王權，總督根據憲章和命令而治理殖民地，此後主權則寄托於十三州之人民，根據憲法和法律行使之。

著作家敘述革命，每過重破壞方面，不過美國革命所保留之制度，多於其所掃除者，且使多數舊制度得着新生活，而愈益穩固。殖民人將英國之習俗古傳和理想携往美洲，以爲建立自由政府之根據，至於民衆參加立法，自

課租稅，採取陪審制，以及法律上之平等各種原則，爲整個安格羅撒克孫（Anglo-Saxon）民族之意念，初非產生於新大陸。

組成美國之十三州，大抵於十七世紀由濱海殖民團體，逐漸演進而成。殖民人初往美洲，原有公司組織的形式，所得執照，固與私人公司無別。以後殖民人覺有變更組織之必要，有些殖民地將公司執照改爲殖民地憲章，未得有憲章之殖民地，不求憲章而逕行成立其地方政府。不過各地之政治組織和進展並非一致，而殖民地之成立時間亦至參差，第一個殖民地於一六〇七年建立，十三個殖民地中之最後一個，遲至一七三三年始行成立。有由私人組織者，有由公司進行者。自表面觀之，殖民地之組織上的異點至大，有的有憲章，有的沒有憲章；有的以道（County）爲地方政府單位，有的以鎭（town）爲地方政府單位；在有些殖民地中民治主義至爲發達，在其他殖民地中民治主義不甚發達。但此類異點不甚重要，因全部殖民地中之通行的意念和制度大致相同。一切殖民地均爲英國人民所建立，或受英人之統治；大部分人民之宗教信仰亦復相同；均以英語爲本國語言；又英國之普通法，亦爲一切殖民地司法系統之根據。

殖民地之民族語言宗教和法律既大致相同，其政治制度亦多相類似。在一切殖民地中，英國王權之權位至高，殖民公司之執照，由王權所發給，代替公司執照之殖民地憲章，亦由王權所頒發。直至殖民時代之末期，英國國會逐漸干涉殖民政治，但殖民地人民始終否認國會有干涉殖民地之權力。

研究美洲殖民地制度之人，每將十三個殖民地分爲三大類：（一）憲章（Charter），（二）王權（royal），（三）地主（Proprietary）。Connecticut 和 Rhode Island 均有憲章，自選總督。Massachusetts 於一六九一年後亦有憲章，其總督爲委任的。 Pennsylvania, Delaware 和 Maryland 均屬之地主，總督由地主所委任。其餘七個殖民地既無憲章，亦無地主，直接受王權之管理，其總督亦由王權所委任。不過殖民地之地位上的區別不甚重要，因一切殖民地均受王權及其所委官吏之相當管理；且不論有無憲章，在自治事務方面，均有相當之自由。

王權並不直接行使其職權，而由行政機關管理之，各個時代之管理機關不盡相同。大體言之，商務部大抵管理殖民地商務事宜，政治問題和官吏的委任，則由樞密院主持之，樞密院設有常備委員會，稱爲殖民事宜委員會(Committee for Plantation Affairs)。商務部之任務範圍未經嚴密之規定，王權有時干涉之。對於總督之一切命令，皆以王權之名義頒佈之，而殖民地立法機關所通過之法律，王權亦可否決之。不過地方法律一經王權所否決，地方立法機關再通過類似的法律，以規避王權之否決。以國會言，除能間接影響商務部和樞密院外，不能直接管理殖民事宜，國會的立法若無明顯的規定，不適用於殖民地，直至一七六〇年，涉及殖民地之立法條款，爲數尚少，逮國會正式干涉殖民地之內政，殖民人竭力反抗之。

在美洲革命之前，十三個殖民地均有總督一人，在八個皇室殖民地上，總督由王權所委任，在其他殖民地上，

或由人民所推選，或由地主所指定。總督在殖民地上之地位，與國王在國內之地位相等，總督招集議會，並可自由解散之；其權力且較大，因有否決立法機關的議案之權力。其委任權亦極大，並兼任地方軍隊之總司令。總督之任務至爲煩難，因負有兩重責任，一方面爲王權之海外代表，實施倫敦政府之命令；一方面又爲地方行政之樞紐，行政須有效率，且須得殖民地議會之贊助，並須其表決經費，始能實現其計劃。簡言之：總督須實施法律，委任官吏，指揮地方軍隊，對外代表各該殖民地，並有赦免罪犯之權。不過地方議會既握有財政權，無款項則一切無從進行，故能限制總督之權力。

各殖民地均有立法機關，通常爲兩院制。下院大抵由人民所推選，各地所訂投票資格限制極嚴，多數訂有財產資格，並有採取宗教試驗者。在新英吉利議員由各鎭所推選，在南部則由各道所推選，任期至短。除少數殖民地外，各地均有上院，有執行機關的性質，委員或由總督所保薦，而由王權委任之，或由地主委任之。立法機關對於殖民地內一切事務，可以通過法律以興廢之，並可取消總督之薪俸。在多數殖民地中，總督可以否決一切立法，倫敦高級機關亦可下令廢棄之。

以司法組織言之，各殖民地亦大體一致。各地均有地方法院，大低以清平吏爲主席，清平吏由總督所委任。上有季期法庭，由各道中之法官組織之。最上有高級法院，在有些殖民地內，由總督及其參政會擔任之；在其他殖民地中，則由正式法官主持之。反對高級法院之判決，可以上訴於英國樞密院。殖民地上之法院，大抵採取英國之司

法程序，並注意英人所享受之特權。

以地方政府言之，其形式上之區別至大。在新英吉利殖民地內，地方行政之單位爲鎭，鎭有鎭民大會，並有民選官吏。各鎭自徵其租稅，自訂地方法，自選地方官吏，每年推選代表，出席殖民地議會。總之各鎭有共和國之雛形，上級機關不常干涉之。南部殖民地則以道爲地方行政之單位，因南部人民散居各地，故須採取較大的單位。執行吏和驗屍官均由總督所委任，地方不舉行居民大會以表決租稅和決定地方政策。地方事務大抵由治平吏擔任之，治平吏實際兼任行政和司法官吏，亦均由總督委任之。中部殖民地則兼採兩種單位和制度。不過地方政府的形式雖各自不同，而地方政治之精神則屬一致，均極端注意地方自治之原則。

各殖民地之種族宗敎語言法律既屬一致，而政治進展又相類似，更有共同的問題，必進而有合作之趨勢，事至明顯。在一六四三年，新英吉利四殖民地 Plymouth, Massachusetts Bay, Connecticut 和 New Haven 結爲聯盟，以防印第安人之襲擊，議定各殖民地每年派代表二人出席聯席會議。至一六九六年， William Penn 建議組織邦聯，先後並會招集殖民地會議，但意見紛歧，均無成議。至一七五四年，因英國商務部之建議，就 Albany 招集殖民地會議，籌商地方防務問題，七個殖民地派有代表出席，南部殖民地則未派遣代表。 Benjamin Franklin 提出聯合計劃，規定招集會議，各殖民地推派代表一人，由會議決定共同防務的方法，各地應供給軍隊和款項之數目；並由王權委派總司令一人，率領地方軍隊，動用所籌計之款項。此項計劃雖由會議所通過，而爲有

此殖民地立法機關所否決，終成泡影。

至一七六五年，更有一度會議稱為 Stamp Act Congress。此次會議由 Massachusetts 建議，在紐約招集，其目的在將殖民地之苦難，訴於倫敦政府，尤注意印花稅律。在此次會議中並未提出聯合的計劃，但可表示殖民地利益受損害時，各地可以採取共同行動。殖民地所以不能聯合，其原因有三：（一）殖民地間之猜忌甚盛，（二）不能了解其共同利益之所在，（三）倫敦政府對於任何地方上之聯合計劃，不表贊同。

殖民地間既缺乏聯絡，何以於革命時期又能採取一致行動，本章因篇幅關係，不能盡述一切事實。簡言之：殖民地對於當時政府並非全然不滿，革命之發生，不因全部殖民地要求新憲章和普通選舉權，根本原因則為商務和租稅問題。至於一七七三年至一七七四年間所發現之事實，以及加征新稅，廢除 Massachusetts 市憲章，並另行採取嚴厲政策，使殖民地間感覺有聯合抗拒之必要。一個殖民地之憲章既被廢除，其他各殖民地所享受之自由，亦有被侵犯之危險，不免有兔死狐悲之感。故於一七七四年在Philadelphia所招集之第一次大陸國會（First Continental Congress）除 Georgia 以外，各殖民地均有代表出席。各地推選代表之方法不一，有由立法機關所推選，有由代表大會所推選，更有由非正式的團體所推選，其目的在採取共同行動，以反抗壓迫，並議定於次年再行招集。

但事變演進甚速，形勢日非，在 Lexington 和 Concord 二地，發生軍事衝突，Massachusetts 所受壓迫

至大，其他殖民地勢不能袖手旁觀，故於一七七五年之第二次大陸國會，各個殖民地均曾派遣代表出席。國會統籌全局，推選華盛頓爲總司令，要求全體殖民地供給軍隊和接濟，並以公同信用以發行紙幣。至一七七六年，國會正式宣佈獨立，殖民地變爲獨立邦，不特對於王權獨立，在政治上亦互相獨立。

至一七七七年十一月十五日，國會通過邦聯條約，交由十三州州會批准，批准後始能發生效力。根據邦聯條約，十三州結合而成邦聯，但各州繼續維持其主權自由和獨立，凡未明白付托於邦聯之權利，屬於各州。各州派遣代表，組織邦聯國會，各州所派代表數目至少二人，至多七人，但祗有一票，以示平等之意。邦聯國會之權力甚少，其主要任務在進行戰爭，主持外交；可以要求各州供給軍士和款項，但無法强迫其實行。國會並有成立郵務，和主持土人事務之權力；倘得九州之同意，可以訂立條約，鑄造貨幣，發行紙幣，並可以公共信用對外借款。但無征收租稅，整治商務，和解決州際間糾紛之權力。邦聯條約未甚注意執行機關，當時人士以爲在國會開會時期，國會可以進行一切必要的執行效用；在國會不開會時期，條款規定由州際委員會代行之。條款上雖未述及執行官吏，一般人認爲國會有委任官吏之權力，國會曾經委任財務軍事外交各部部長和其他執行官吏。但邦聯條款雖極和緩，而各州尙多觀望，至一七八一年始能全部批准。

至此吾人須注意戰前戰後各州之內部狀況，當戰爭既起，並延及各殖民地時，多數總督和官吏逃避他地，政府陷於解體，國會於通過獨立宣言之前，主張各殖民地應根據其需要，以改組其政府。有些殖民地立即從事改組，

Virginia成立代表大會，採用新憲法，其他各地相繼則效之，最後麻州（Massachusetts）亦於一八七〇年採取州憲法。以詳細條款言，各州憲法至不相同，但亦有顯著的同點。各地憲法均規定設立州長和兩院制的議會，並成立司法機關，少數州憲法且附帶有分權的原則。在最早的州憲法中，大抵載有公民權利上的條文，以保障個人自由。制憲人以爲人類同屬自由和獨立，一切政權淵源於人民，政府應根據被治人之同意。

戰後國會照常在Philadelphia開會，但各州既經採取新憲法，不甚注意邦聯問題。當時各州經濟狀況至爲紊亂，邦聯和各州所發紙幣過多，而眞正錢幣則甚少。各州內部狀況既不佳，故特別注意本州之利益，加以前此疆界未曾劃清，州際間頗有因而發生衝突。此外各州在商務上猜忌甚深，競爭亦烈，一意發展本州之商業，而不顧他州之利益，甚至增高稅壁，以限制他州之商務。

州際間既不能合作，又不能誠意擁護邦聯，國會因有下列各種困難：（一）國會無征收租稅之權，故無可靠的收入，而當時又急需款項，以付償法荷借款之利息，政府之費用，和革命官兵之俸餉。至邦聯之後期，僅有紐約和Philadelphia二州尚履行其對於邦聯之義務，其他各州或奉行不力，或根本不注意其要求。（二）國會無法對外借款，John Adams於一七八五年奉派赴歐借款，結果僅借得美金三十萬，尚須付償重息。（三）當時各州自訂其稅率，設法增進本州商埠之商務，國會既不能管理關稅，遂亦無法整治商業。（四）殖民地得有法國之援助而能對英獨立。但英國尚佔有北美之加拿大，西班牙亦盤據西南各部，二強若能攜手，則邦聯之獨立可慮。邦聯

在軍事上既不强盛，而內部又不能聯合，益以外强干涉，隨時有解體之危險。（五）此外尚有西部疆域問題，亦為紛擾之源。至革命成功時期，Mississippi 河東部土地，各州均欲兼併之，有的根據與印第安人所訂的條約，情形至為複雜。各州若欲實現其要求，勢必引起戰爭。當時有人建議：各州應放棄其要求，將該項土地交由國會管理，以提倡公共福利，或即劃為新州。至一七八七年，國會通過西北法令 (Northwest Ordinanec)，始將該項問題解決。不過當時出席代表僅有十七人，亦僅代表八州，團體之渙散，於斯可見。

至一七八五年，Maryland 和 Virginia 協商 Potomac 河上航務問題，二州委員既經商得結果，更邀請 Pennsylvania 加入，Maryland 並主張邀請 Delaware。後計劃逐漸擴大，James Madison 呈請 Virginia 立法機關，邀請各州加入會議，並建議於一七八六年在 Annapolis 舉行代表大會，討論州際間商務利益，而到會者僅有五州代表。但紐約代表 Alexander Hamilton 主張再行招集代表大會，並主修正邦聯條約，結果議決邀請各州派遣代表，（至少三人至多七人）於次年夏季在 Philadelphia 開會。

各州對於代表大會之態度不一，有些州立即表示贊同，有些州抱觀望的態度，結果除 Rhode Island 一州外，均曾推派代表出席。代表大會於一七八七年五月在 Philadelphia 舉行，推選華盛頓為主席。大會分子至為複雜，有主張集權政府者，有主張維持原有邦聯者。華盛頓始終擔任主席，未能積極參加辯論。Pennsylvania 代表佛蘭克林 (Benjamin Frarklin) 年八十有一，經驗豐富，其建議為大會所重視。以政治見解和口材言，當首推

紐約代表韓穆敦（Alexander Aamilton），韓氏年方三十，主張强固政府，惜因私人事務過多，未能時時出席。Virginia代表馬迭生（James Madison）爲大會中之重要代表，世人稱之爲美國憲法之創始人，可以當之無愧。威爾遜（Jomes Wilson, Penn.）亦爲大會中之重要代表，威氏與馬氏至稱契合，對於憲法貢獻至大。此外如Luther Martin, John Dickenson, Gouverueur Morris, Roger Sherman, Oliver Ellsworth, Rufus King, William Paterson, Edmund Randolph諸人均爲大會中重要領袖，亦至爲活動。總之，在憲法辯論中不特流露少年人之勇敢精神，並表現老年人之保守思想。

代表大會自訂其辦事規程，一切問題皆由多數取決，各州祇有一票。多數事務交由委員會研究，重要問題則由全會討論。大會中表現兩種相反的意見，一派人主張以邦聯條款爲根據，代表大會祇能補充其不足；另一派則以邦聯條款不足以應時代之要求，應另訂新計劃。馬迭生於開會之前，擬定一種新計劃，由Randolph提出大會，稱爲Randolph Plan。此種計劃主張成立眞正聯邦政府，設置中央執行立法司法各種機關；決定租稅之權，直接屬之人民；聯邦國會由各州自由公民所選代表組織之，聯邦國會可以否決各州議會所通過之法律。

New Jersey代表William Paterson代表各小州另行提出一種計劃。主張成立一院制的國會，各州僅有一票；再由國會推選執行委員會，並設立聯邦司法機關。上述兩種計劃，在大會中所得擁護相等，大州大抵贊成Virginia計劃，小州則贊成New Jersey計劃，雙方爭辯甚烈，幾有決裂之虞。卒由Connecticut代表約翰生

(Johnson)提出折衷辦法，以調和上述兩種計劃。約翰生主張聯邦國會應爲兩院制，上院議員之數目各州相同，下院議員之數目則以各州人口多寡爲標準，一切財政議案首須提出下院。此項計劃原不能得大州之贊同，後經大會議決，聯邦政府對於人民可以直接行使權力，始爲大州所接受，而聯邦政府之重大障礙因以避免。

根本問題既經解決，大會進行較爲順利，但尙其他困難問題。例如根據約翰生之計劃，各州所派下院議員之數目，以人口多寡爲標準，但於計算人口時，黑奴應否列入？討論結果承認黑奴爲五分之三的人民，換言之：黑奴百人，可以六十人計算。又聯邦政府應有管理對外貿易之權，但若漫無限制，則國會不特征收入口稅，甚或加征出口稅，更能損及南方販賣黑奴之利益。南北代表磋商結果，承認國會有征收入口稅之自由，但不得征收出口稅，又國會不得於一八〇八年之前禁止輸入黑奴。

執行機關的設置，亦爲會中重大問題，當時邦聯國會兼有執行和立法權力，執行權力由國會所成立之委員會及其所委任之官吏擔任之。不過此類執行機關對於執行效用之進行，未能措置裕如，當時人士主張於新憲法中，成立獨立的和强有力的執行機關。大會議決：總統應由選舉團體(electoral college)推選之，對於國會爲獨立機關，總統有否決權，並有委任權和對外交涉條約之權。但亦受有限制，例如總統可由彈劾手續而被罷免，一切委任須得參院之同意，對外條約亦須得參院三分之二的批准，始能生效。此外對於國會任期問題，亦經長時間之討論，有主每年推選者，有主任期三年者，結果規定爲二年。

至一七八七年憲法草案完成，由大會代表三十九人簽字，其他代表有缺席者，有拒絕簽字者。簽字後提交邦聯國會，並請其轉送各州立法機關，再交由各州代表大會表決之。代表大會深知欲得各州同意，勢不可能，所以規定新憲法若得九州批准，則立即有效。邦聯國會將憲法一份送交各州議會，州議會大抵招集代表會議，決定是否批准新憲法。在 Delawaare, Pennsglvnia 和 New Jersey 所招代表大會立即接受新憲法，Georgia 數週後亦接受之，在大州中如 New York, Massachusetts 和 Virginia 則有重大障礙，反對派發行單行冊，或投函報紙，攻擊大會中重要人物，華盛頓且不能免。按當時形勢，憲法不特難得九州以上之接受，而一二大洲之反對，甚能破壞整個計劃。以紐約言，當時人民極力反對新憲法，若逕行招集代表大會，憲法必爲其否決。韓穆敦見形勢不佳，遂聯合 James Madison 和 John Jay 作文字宣傳，每週投函紐約報紙，伸言聯邦計劃爲各州合作上之緊迫需要，新憲法爲一切困難之最善的解決辦法。雖有韓氏等作文字上的宣傳，紐約仍於最後接受新憲法，在代表大會中，亦僅多三票通過之。

至一七八八年夏季，始有九州批准憲法，其他各州後此亦均批准憲法。至是聯邦國會通知各州，推選總統候選人和參衆兩院議員，並以紐約爲新政府臨時所在地，然後宣告解散。十州推出總統候選人，選舉華盛頓爲大總統，John Adams 爲副總統，並選出各州應派參衆兩院議員，新政府於一七八九年四月三十日就職。

參考書

E. Channing, History of the United-States.

J. T. Adams, The Founding of New England. 1921.

W. MacDonald, Select Charters Illustrative of American History, 1606-1775. 1889.

G. L. Beer, Origins of the Britesh Colonial System. 1922.

E. B. Ruesell, The Review of American Colonial Legislation by the King in Caun-cil. 1915.

A. C. McLaughlin, The Confederation and the Constitution. 1905.

C. A. Beard, The Ecoanmic Interpretation of the Constitution. 1913.

P. L. Ford, Pamphlets on the Constitution of the United States. 1888.

P. L. Ford, The Federalist.

第二章　美國聯邦政府

第一節　公民與公民權利

憲法起草員雖反對極端民主政體，但以政府的設施，應以符合民意爲原則，是認人民爲主權。彼輩所提出之限制，不在限制人民的主權，而在限制行使主權之方法。所以美國人民可以變更政府之任何方面，但須採取合法的程序。

憲法上一再應用公民一名詞，但未加以界定，蓋當時以忠於合衆國或一州之人民，均可稱爲公民。吾人味索美國憲法上的語句，可知其實際承認兩種公民資格，州公民資格和聯邦公民資格，因載有合衆國公民和各州公民等項字樣，但未說明二者之區別。至一八六六年國會通過議案，規定凡生於美國，而不受他國之統治者，均爲美國公民。後二年第十四條修正案成立，公民資格問題始有明確的規定，一切生於美國，或曾經入籍，並受其統治者，均爲美國公民，並爲所在州之州民。

國際間僅承認合衆國之公民資格，各州人民均有受合衆國政府保護之權，領取同樣護照，享受同樣權利。但

美國憲法仍然承認上述兩種公民資格，事實上亦應用兩種資格。州政府可授予外人以公民特權，如選舉和被選舉之類；並可予以參加陪審設置財產各項權利，而不使其變爲合衆國之公民，不過此種區別實際已不存在。但在數種事務方面，州公民資格仍甚重要，因人民在何處納所得稅，其遺囑在何處判決，以及數種訟事應否提出聯邦法庭之類，均根據州公民資格斷定之。又有合衆國之公民，而不爲任何一州之公民，如居住哥倫比亞區域內和長期居留國外之公民是也。

第十四條修正案似甚明瞭，實際仍須解釋，因該項條款中尙附有「受其統治」一字樣，可知生於美國者，非必皆有美國公民資格。例如最高法院以北美印第安人生於其部落統制下者，並非生而爲美國公民，入籍後始爲美國公民。又駐美各國外交人員在美所生之子女，因不受美國之統治，均非生而爲美國公民。反之美國外交人員在國外所生之子女，均受美國之統治，亦即爲美國之公民。

至於生而爲美國公民一點有兩種意義：（一）一切人民不論其父母何人，生於美土，並受美政府之統治者。所謂美土，係指美國本部，Alaska, Hawaii 和 Porto Rico，並概括美國駐外使館和停泊國外之軍艦，但菲律濱除外。（二）一切人民父母爲美人，生於美土之外，仍爲美國公民。但此類人民繼續居住生長之地，若欲保存美國國籍，至十八歲時，須在所在地美領館註冊。

公民資格亦可由入籍得之，憲法授予權力於國會，使其議定統一的入籍規程。州政府雖可授予州公民權於

外人，但不能主持外民入籍事宜。入籍手續計分二種：（一）團體入籍，例如美政府因條約，或因國會議案而取得新疆土，如於一八四五年取得 Texas，於一九〇〇年取得 Hawaii 是也。但於美政府取得土地時，若條約上無特別規定，國會亦無特別議案，則該地人民不能整個入籍。例如美國與西班牙於一八九八年所訂條約，將 Porto Rico 和菲律濱割讓於美國，條約上規定島上人民不得改入美籍。至一九一七年國會通過議案，給予 Porto Rico 人民以公民資格。菲律濱人民僅獲得一部分特權，如旅外時受美國保護，用美國護照，但不爲美國正式公民。

由條約或國會議案所發生之整個入籍問題，究不多見。通常所稱入籍，係指（二）個人入籍而言。此爲司法程序，由聯邦法律和一九〇六年之入籍議案詳細規定之。一切手續雖由法庭辦理之，但受聯邦勞工部下入籍局之監視。該局就全國各中心區域，派有代表，協助請求入籍人民。

入籍手續計有三步：第一步正式宣佈入籍的意志。凡外人能操英語，並爲白人或爲非洲籍，或爲非人子孫，年齡在十八歲以上者，可就任何聯邦法庭或州法庭，正式宣佈（中日人民除外）。此項宣言中詳細記載請求人之姓名，年齡，籍貫，職業，先前國籍，和到美時日。於填寫其宣言書時，外民須宣誓放棄其原有國籍。此項公文由法庭蓋印後，授予於請求人，於辦理最後入籍時，須呈驗此項公文。外民繼續居住美國五年以上，並於二年前正式宣佈願意入籍者，可採取第二步，即繕寫呈文，請求公民資格。此項呈文須呈繳於可以辦理入籍事宜之法庭，同時呈驗移民局所頒發之公文，證明到美之時日和地點，並須有證人二名，證明其已有繼續五年居留時期，個人道德以及其

他各項問題。呈文交至法庭書記處至少留置九十日，中間由聯邦機關派人查察請求人之宣言是否屬實。一切手續完備，法庭規定聽審呈文日期，此爲第三步。請求入籍者須聲明未曾加入反抗政府的組織，並贊成憲法上的原則。

根據國際慣例，父親入籍，其二十一歲以下之子女同因之入籍；丈夫入籍，妻子因之入籍。在一九二二年以前，外國婦女嫁與美國男子，則由婚姻而變爲美國公民；美國女子嫁與外國男子，因以失去美國國籍。至一九二二年，國會廢棄此項規程，至是婚姻不影響國籍，因以發生多種困難問題，以各州之財產法爲最甚。蓋夫婦之公民資格不同，一經發生糾紛，難有適當的法律處置。

由請求入籍至正式入籍時期，中間至少有二年之久，請求人既經放棄其國籍，又未取得新國籍，是爲無國籍之人民。若欲出國，既不能領取原有國籍之護照，亦不能領取美國正式護照，祗得取得美國特別護照，或旅行許可證。

生爲美國公民，和由入籍而爲公民，法律上之地位同等。但亦有兩種異點：(一)入籍人民不能擔任美國總統或副總統之職，(二)入籍公民回歸本國，與該國政府發生交涉，美國政府不負保護之責。但在美國時，則同受美國政府之保護。在各州之外籍人民，亦同受法律之保護，除在國外不受美國保護，在國內無選舉和被選舉權以外，外籍人民在美國之合法地位，與美國公民初無大異。外人亦須納稅，可以控告和被告，可以設置財產，可以營求

生活，可以遣送子弟入學，若無不法行爲，所受待遇與公民大致相同，唯一區別則在選舉時期。

公民所有不可侵犯之權利，散見於憲法條款中，未經全部列舉；究此非謂憲法所未伸述者，政府可以限制之或否認之。亦有通常所稱憲法權利，而並非實際權利者。以選舉權言，非必一切公民均能享受此種特權，各州關於選舉權上之規定至不一致，公民須能符合此類規定，始有選舉權。最高法庭曾正式宣言，憲法並未授予人民以選舉權，不過不能因種族膚色性別與奴役而褫奪選舉權，但可因年齡居留時間和教育程度之不足，甚至因財產資格不符而加以取締。至於擔任公職，參加陪審和充任律師之類，均非憲法上的權利，而由法律規定其資格。一般人不了解權利和特權之別，實際二者根本不同。

多數公民權利，可於（一）聯邦憲法中發現之，修正案中亦載有各種權利，以前八條爲最多。如人民不受事後法 (ex post facto law) 之處罰，而有受人身保護律之權利，有享受宗教語言出版結社的自由，和陳訴於政府之權利；若有地方軍隊律之規定，公民可以保留軍械；除在戰爭時期另有法律規定外，兵士不得指住民家；除採取司法手續外，人身和家庭不受檢查；犯罪時有受迅速的和公開的審判之權利，法庭不得要求過量的保證金，亦不得施行殘酷的刑罰；除依法辦理外，人民之生命財產和自由有受保護之權利，在合衆國全境，人民受同樣法律之保護。人民在各州內有行動之自由，可寄居任何一州，而與當地人民享受同等權利；並有控告被告設置財產進行正當營業之權利，凡此皆爲根本權利。此外尚有由（二）各州憲法所擔保之權利，以及各州憲法對於各州立法

機關所規定之限制，此類權利與聯邦憲法所規定者大致相同，但在有些方面，更行擴大人民之權利。公民既有權利，亦有義務，各國大致相同，毋須贅述。

至此吾人須解釋權利和特權之區別，權利乃由憲法或法律所成立，與人民以直接利益，例如人民不受武斷的搜查和查抄，是權利也。公民得有特權，非必得有直接利益，其目的在提倡整個社會之利益，例如參加陪審制度，是特權也。特權不附有利益，例如法律剝奪不識字公民之投票權，而不與以賠償。法律可於一種職位任期終止之前，逕行廢棄之，被停職之人員，不能要求賠償，因擔任公職，爲一種特權，而不爲權利。而公民對於所有土地房屋和貨物，則有財產權，法律損害此類權利時，須與以公平的賠償。

投票權爲美國最普及的政治特權，不過此項特權並未授予於各個公民，美國全部公民約九百萬，而享受此項特權者僅四百萬。公民資格和選舉權並無連帶關係，公民資格由聯邦政府所授予，因聯邦政府規定入籍事宜。州政府規定選舉權，即參加國家選舉之資格，亦由州政府規定之。當然各州並不能自由規定之，而受有兩種限制：（一）州政府不得因種族膚色服役狀況和性別，而剝奪人民之選舉權；（二）選舉國會議員時，州政府僅能施行應用於州衆院選舉上之規程。不過雖有此類限制，各州均曾成立多種選舉資格，因此總統選舉上之投票資格，全國未能一致，致使具有同等資格之選民，在一州內可爲選民，在他州內則不爲選民。

前此美國選舉權至不普及，至一八一五年至一八五〇年之間，各地廢除財產和納稅資格以及宗教試驗，選

舉權始大行擴張，成年男子大抵得有選舉權，黑人則不能享受此項特權。至一八六七年，國會通過改造律（Reconstruction Act of 1867）三年後更採取第十五條修正案，規定各州不得藉口種族膚色或服役狀況而剝奪公民之選舉權。但此項修正案未能嚴格施行，因州政府頗有設法規避執行者，有組織三K黨以恐嚇黑人，使不敢前往投票；有採取文字試驗，藉以取締黑人；更有利用政治組織，使黑人無法參加推選候選人。

婦女選舉權運動開始甚早，但於內亂以後始漸有進步。Wyoming 區域首先於一八六九年，與婦女以選舉權，該區域於一八九〇年變為新州時，繼續此項制度。後 Colorado, Idaho, 和 Utah 各州相率採用。至二十世紀初期，計有十數州給予婦女以選舉權。至一九一九年，國會鑒於輿論之激昂，通過第十九條修正案，交由各州批准，結果一年之內，竟得四分三以上之通過。施行結果，並未大行變更美國政治。

不識字的人民應否有選舉權一問題，頗引起一般人之討論。現今在南方以外，有十二州舉行文字試驗。其中有規定選民須能讀書者，亦有規定須能讀書寫字者。紐約州最近採用，於一九二二年通過州憲法修正案而成立文字試驗。一切新選民須能誦讀州憲法中百字摘要，至少須能繕寫十個英文字。

有些州仍然保留納稅資格。在 Pennsylvania 州，二十二歲以上之選民，曾於選舉前二年繳納人丁稅者，有選舉權。在 Massachusetts 州，一切男選民須證明曾於本年繳納人丁稅。又南方數州亦有人丁稅之規定，實際不過用以拒絕黑人投票而已。

直至今日美國迄無一州採行嚴格普及選舉，各州皆以公民資格爲選舉權的資格，選舉年齡大抵規定爲二十一歲。各州均有最少限度的居留時期，自六月以至一年不等。合法的居留地有時不爲實際的居留地，因人民可以居住一地，而在他處投票。自一九一九年後，女子亦有選舉權。至於曾犯重大罪惡，選舉舞弊，瘋狂之流，均無選舉權，有數州且暫停海陸軍上之選舉權。

選民冊編製事宜由州憲法和州法律規定，由州政府執行。辦理國家選舉時，亦根據州選民冊。選民註冊方法，各州不同，通常州政府令道市鎮各級政府代爲主持。此類地方政府大抵設置註冊員或註冊部，以主持此項工作。

參考書

Taft, Four Aspects of Civic Duty.
S. W. McCall, Liberty of Citizenship.

第二節　總統的提名和選舉

憲法起草人原不欲人民直接選舉總統，主張間接選舉由選民推選總統候選人，再由總統候選人推選總統。不過此種計劃因政黨興起，而致完全失效，故於敍述選舉之前，首須描寫全國黨代表大會(National Convention)。

黨代表大會雖有代表會議之性質，而各州所派代表，並不根據各州之黨派情形。民主黨於黨代表大會中所與各州之票數，倍於該州在國會中之代表數目。在一九二八年，民主黨按各州衆議員數目，每議員一人可派代表二人；又按參議員數目，每州可推代表八人，但每人僅有半票。在此種方式之下，在南方民主黨勢力強大之州內，所派代表之數目，不多於民主黨無勢力之北方各州。共和黨最先採用同樣方式，使南方黨員有過量的代表，以致產生弊端。遂採用一種調和辦法，但仍承認區域單位，於一九二八年規定不論共和黨勢力之強弱，各州應派代表四人，每一代表代表一個國會選舉區域，每多一衆議員，另推代表二人；又在各國會區域內，於前期選舉時，共和黨投票在一萬以上者可加推代表一人；更規定在上次選舉中，一州多數選民曾投共和黨票者，加推代表三人。

最初民主黨和共和黨規定推選代表之方法，至不相同。民主黨以州為代表單位，規定一切代表應由州黨代

表大會或州委員會所推選。共和黨則由州黨代表大會推選一切普選代表，其他則由國會區域黨代表大會推選之。後預選會的方法出現，各黨遂亦變更其推選代表之方法。在有些州內，規定一切代表均由預選會推選；在另外有些州內，則由州黨代表大會推選；在其他州內，則兼用州黨代表大會制和地方國會區域預選會制。

全國黨代表大會之目的有三：（一）擬訂該黨原則，並列入政綱，至選舉時期向人民宣傳。（二）提名總統和副總統，並委任委員會通告被提人員；（三）重新組織全國黨務執行委員會（National Committee），以進行選舉宣傳。並於選舉後四年之內，代表該黨執行一切，至下次全國黨代表大會招集時止。

各黨黨代表大會之招集日期和地點，由黨執委會決定之，黨執委會事先由該會主席招集之。在大會正式開幕之前，執委會開會討論決定開會程序，推選臨時職員，交由大會通過。並根據預選會和地方黨務大會之報告，編訂臨時代表名單。

全國黨代表大會通常在大廳內舉行，各州代表團，據坐於各州旗幟之下，各團有主席一人，重要代表團有時佩帶奇異的徽章。開會的秩序雖不時變易，但究遵守一種固定的程序。最初由黨執委會主席宣佈開會，繼之祈禱，然後提名臨時職員，實際早由執委會推定，通常為大會所通過，因臨時組織的效用多屬形式。臨時主席向大會講演，最後點名，並由各州和各轄域代表團交出其所擬訂派赴下列四大委員之代表名單：（一）憑證委員會（Committee on Credentials），（二）組織委員會（Committee on permanent organization），（三）議事程

序委員會 (Committee on rules and order of business)，（四）政綱委員會 (Committee on resolutions or platform)。

委員會既經成立，先後向大會舉行各項報告。憑證委員會主持競選問題，先與黨執委會磋商，擬定臨時名單。並舉行會議，聽詢各派意見，擬定對於黨代表大會之報告。該委員會之建議，通常為大會所接受。組織委員會，提名主席秘書以及大會中他項職員，此類提名大抵亦為大會所通過，而不舉行辯論，但亦可變更其所提出之人員。正式主席既經推定，通常作一度長時間的講演，主席於舉行會議時所採行之規程，由議事程序委員會擬訂之，在原則上與衆議院之議事程序大致相同。

至第二日或第三日，大會準備研究政綱委員會所擬定之政綱。該委員會一經成立，即舉行會議，通常可以採取一致的報告，有時少數人亦有反對的意見。政綱多不列舉該黨上台後之一切設施，而陳述多種普通論點，其目的在喚起輿論，團結內部，以擁護黨綱。政綱一方面宣揚該黨之光榮的歷史和顯赫的領袖，一方面指摘反對黨所擬訂之政策及所採取之策略，政綱既多為諉避的性質，在大會中甚少引起反對。

至第三日或第四日，主席宣佈提名本黨總統候選人，並按字母先後由各州提出候選人。一州若無適當候選人，則輪及後一州。由該州代表提出該州候選人，稱頌候選人之地位聲譽和建樹，繼以附議，然後續提其他候選人。提名後分頭投票，各組主席報告各組投票結果。在採用直接預選會之前，各黨之投票方法不同，共和黨認為各代

表有投票之自由，不過代表通常仰承當地黨派之囑咐，而推選預定的候選人。民主黨則容許各州代表團，由多數取決，而一致投票，所稱爲團體投票制（Unit rule）是也。但自採行直接預選會和總統預選會制以後，兩黨之選舉方法，均有變化。在共和黨代表大會代表在相當範圍之內，亦受競選時的許可和本黨選民的意志之限制。民主黨亦不能使各州代表團絕對遵守團體投票制，有時各代表亦可自由投票。

各代表團既將該團投票結果報告大會，則宣佈總結果。在共和黨大會中，被選人中得有所投票數半數以上，卽當選爲總統候選人。民主黨則規定非有三分之二以上的多數，不能當選。總統候選人既經選出，更用同樣手續，推選副總統候選人。

大會既經選出正副總統候選人，更委任一特別委員會，將選舉結果，報告各候選人。在相當時期內，委員會會晤候選人，並由正式代表宣佈黨機關之意志。報告既畢，總統候選人大抵致很長的答詞，有時更以信件補充其演詞。候選人接受提名時所發之宣言，通常爲一種重要文件，因候選人可以本人之意見，而解釋政綱，且可述及新問題，故爲社會所最注意。

宣傳運動由執委會主持之。執委會中各州代表二人，一男一女。各州代表雖由全國黨代表大會加委，實際由州執委於州代表大會中選出，或由直接預選會中選出。其主要職員爲主席秘書財務員各一人，主席之地位最爲重要，其委任大抵根據總統候選人之意見，因二者須能絕對合作。若執委會中無適當人選，則委任其他有能力之

黨領袖擔任之。財務員的委任亦復如此，因財務員必於財政界中有相當勢力，且必善於籌款，乃能勝任。

大會結束後新執委會卽行開會準備宣傳運動。當然在競選運動方面執委會主席爲重要領袖、支配大宗款項，分配大批工作人員。特別注意該黨之弱點，對於不可靠之州盡量與以款項上和工作人員上之援助。總之，選舉之勝利，與執行會主席之才智和努力至有關係。當然各黨之財務狀況，亦極重要，而能籌之數量，亦因時而異。大概選舉運動若攻擊銀行家和製造家之利益，則資本家的捐助，必甚踴躍。

執委員之主要工作，既在轉移選民之意志，使爲本黨助，故須準備各項宣傳品。逮競選問題大體商定，各黨印刷其宣傳範本內載該黨黨綱，黨代表對當選候選人之演詞，候選人之答詞，候選人之傳略，關於商務關稅大企業貨幣和其他經濟問題上之統計，重要領袖之演詞，擁護或批評政府之言論，以及擁護該黨地位上之各種理由。各黨之國會委員會亦發行印刷物，供給關於反對黨的立法記錄及其所採取的政策上之各種消息。此外更有多種小冊單張廣告譏諷畫以及國會演詞，由各州委員會分散各地。文字宣傳尙嫌不足，繼之以口頭宣傳。各黨大抵有大批人員擔任講演，總統候選人亦出而講演，最近更多利用無線電而作廣播宣傳。此項競爭運動直至十一月第二星期二日，正式選舉之日終止。

上述一切政治活動，未記載於憲法上，關於總統和副總統的選舉，憲法僅有數句：（一）憲法規定間接選舉，總統和副總統由總統候選人推選而不由人民推選。各州應選總統候選人之數目，與各州應選之參衆議員數目

相等。為免除政府影響選舉起見，規定參衆議員和國家高級長官不得當選為總統候選人。（二）各州之選候人，由州議會規定推選的方法。先後試用三種方法，最初由州議會所推選；後改由民選由州選民用普選方法推選兩個總統選舉人，其他則按國會選區推選之；後更完全施行普選方法，以推選全部選舉人。

各黨按該州應派總統選舉人之數目，預備該黨之名單，實際由州代表大會或州執委會提名，有聲譽以及慷慨捐款之選民類多入選。至選舉之日，選民推選各該州應選總統選舉人的全數，全國總計五百三十一名。通常一黨在一州得票最多者，不論他黨票數若干，得選該州應派全部總統選舉人。此種辦法產生兩種重要影響：（一）總統有僅得少數選票而竟能當選者，例如一九一二年威爾遜所得選票不及半數，而竟得四百三十五名總統候選人之推選。（二）各黨集全力於可得全勝之州內，對於勝負未明之州，運用各種可能的政治策略，以得其擁護，不惜採取腐敗手段，甚至假手賄賂，以求勝利。

根據聯邦法律，各州所推選之總統選舉人，應於正月第一星期三日招集，集會地點由州立法機關指定之，通當集合於州都。集合後開始投票，所選總統和副總統，必有一人非本州人民，然後將選票彙寄聯邦參院議長，至二月之第二星期三日在衆院內舉行開票，是時兩院議員均出席，並由參院議長主席。除選舉上有猛烈的競爭，投票結果至關重要外，通常開票究為形式，實際於上年十一月已能預測而知。

總統候選人若均未獲得多數，則由衆院從最多三人中票選之，但於選舉總統時，各州僅有一票，法定數為三

分之二以上的州，當選以多數爲標準。衆院若不能於三月四日前選出總統，則以副總統代行之。總統選舉人若不能選出副總統，則由參議院從最多數二人中選舉之，法定數以有三分之二的參議員出席，亦以多數爲當選。

當選總統資格由憲法規定之，「候選人須生於美國，居留境內至十四年之久，年齡在三十五歲以上者爲合格，」任期四年，副總統之當選資格相同。根據憲法，總統和副總統連選得連任，但無繼續連任二次以上者。總統當選後，通常在四月後就職，就職宣誓由最高法官主持，總統並發表就職宣言。

何種候選人比較易於當選？對於這個問題，難有肯定的答復。根據事實，偉人當選者固不乏人，而庸才驟躋高位者，實繁有徒。概言之：擔任公職過久，友敵俱多，則難當選。美人大抵信奉新教，故新教徒候選人較爲有利。自內戰以後，南部人民從未當選爲總統，共和黨以南方無望，不重視之，民主黨以南部爲絕對可靠，不注意其要求。自一八六〇年後，民主黨所推出之東部候選人，僅有兩次勝利，其右翼反對西部之激烈主義。民主黨夙得東部保守主義之擁護，常提西中部候選人。當選總統中，有多數無政治色彩之軍事領袖，有才幹的參議員從未當選。統言之：各黨大抵就軍事和法律二界，物色總統候選人。以推選副總統言，通常有兩種傾向：（一）就與總統相距甚遠之區域中選出，總統若爲西中部人，則副總統必爲東部人。（二）這兩個候選人必代表黨中不同的兩翼，前者屬左，則後者屬右。當然這種辦法，有產生不良結果之可能，因副總統繼任總統者，已數見不鮮。

新總統就職後之先決任務，在選組內閣和委任官吏。國務卿（The Secretary of State）一席，通常由

本黨中次要領袖擔任之。對於其他閣員，新總統常用以酬答有功選舉者。閣員大抵為本黨黨員，但反對派中不甚作政治活動之分子，有時亦可入選，使內閣之中，可以代表黨內各組，和國內各派。唯一標準，在使受委人員，可以與彼合作，實現其政綱。總統所委人員，雖須得參院得意，實際參院甚少否決。內閣不曾為總統之顧問機關，助理行政而已。

參考書

Stanwood, History of the Presidency

J H. Daugherty, Electoral System of the United-States.

第三節　總統之職權

自由政府之執行權，有兩種方式，普通稱爲國會制的執行權和總統制的執行權。前者得之於立法機關，並向之負責。換言之政府能否存在，以能否得國會之信任爲標準，如此立法機關變爲政府中之最要部分，可以隨時變更政府，英國其顯例也。後者直接得之於人民，爲立法機關之同等機關，不向其負責。美國總統直接行使權力，而不爲國會之代表；各州州長均爲獨立執行人；即此例也。究此兩種制度，各有優點和弱點。英制之特點，在執行機關於立法機關中處領導地位，將全部權力集中於同一機關，內閣變爲眞正立法機關，國會不過批准其決議而已。美制之特點，在含有衡制的原則，使執行機關之權力，不致過於强大，而國會中遂致缺少領導機關。歐洲各國（最近德義除外）大抵採用英制，而略加變更；美制則僅有中美南美少數國家仿效之。

美國總統之主要權力，得之於憲法，如否決權，委任權，訂立條約，赦免罪犯，擔任海陸軍大元帥，實施法律之類，爲國會所不能干涉。總統由法律和司法判決所得之權力亦復不小，蓋國會時時授新職權於總統，法庭亦有時判決某種權力屬之總統。總統更可由慣例而得有權力。統言之：總統之權力可分爲五大類，前四類爲憲法和法律所授予，第五類則爲近代政黨政治之產物。

（一）執行權　總統爲一國元首，憲法載明執行權由總統行使之，並須監視法律之實施。美國既有法治政府，法律由官吏實施之，由法庭推行之，總統以元首之地位，有委任聯邦行政官吏和聯邦法官之權。執行權可復分爲三類。

（甲）委任權　美國中央各級官吏近六十萬名，大都由總統或其部下委任。憲法分官吏爲二級，高級由總統委任，但須得參院之同意；至於低級官吏，則由總統各部部長或法庭委任之。以高級官吏言：一切閣員，大使，公使，領事，法官，聯邦各局和各委員會之委員，郵務長，高級稅務官吏，以及在某種階級以上海陸軍官之陞遷，皆由總統提名，並須得參議院之同意。參院對於閣員的任免雖少否決，對於其他委任，亦常行使否決權，否決時通常有相當理由。其實總統的委任被否決之多寡，在總統與多數參議員是否同黨，並是否合作。

參院對於總統之委任權，實係顧問性質，限於批准方面，而不實行委任。但亦因政治的演進，而產生一種慣例，通稱爲參院的禮貌(Courtesy of the senate)。例如一州之參議員若與總統同黨，總統所委該州公務人員，如郵務局長和內地稅徵收員之類，爲該州參議員所不滿，則參議院不與同意。換言之：共和黨總統在委任紐約州的郵務局長時，必先與紐約州之共和黨參議員磋商，總統若不注意此點，則其他參議員爲維持對於同事間禮貌起見，有否決總統的委任之義務。不過參議院的禮貌能否維持？因時而異。有時總統之委任權，大半受同黨參議員之支配，以有例行公務之性質者爲尤甚。但總統有時亦不尊重此項慣例，而委任同黨參議院所反對之人員。當然總統

爲求得參院協助起見，亦不欲因委任問題，而引起參院之仇視。實際總統僅能行使一半委任權，其餘則屬之參院。

至於低下職位，如小地郵局長書記和各部低下職員之類，由總統所任命者，爲數在五十萬以上。最近大部則受文官考試制度之管理，但尙有由該區之參議員和衆議員建議委任者。美國文官上的法律，始於一八八三年，後經數度修正和擴大，逐漸演化而成爲現今之文官考試制度。美國現有聯邦文官考試委員會委員三人，由總統任命之。委員會接受對於各級職務上之請求書，舉行試驗，一切考試偏重實行方面，與擔任之職務有關。以後各局各部若有缺額，考試委員會將前數名提交各該機關，斟酌情形委任之。根據最近統計，全國百分之九十五的官員，皆受文官考試法的管理，每年所考人員在三十萬以上。

（乙）總統之罷免權，不根據憲法和法律，而根據慣例。在一七八九年，國會討論如何罷免不稱職官吏的問題，最先主張總統罷免官吏，應得參院之同意，最後決定不須得參院之同意。此後國會曾試以限制總統之罷免權，但無效果可言。現今總統可以自由罷免官吏，不須說明理由，但不及下列二類：（一）聯邦法官僅能由彈劾手續罷免之，（二）根據文官職務規程委任者，總統不能任意罷免之。

（丙）特赦權　凡違犯中央法律者，總統可以赦免之；違犯州法律者，總統無赦免之權。赦免有二種：局部的和全部的，全部赦免將一切罪過取消，恍若未曾犯罪。但憲法規定經由彈劾手續所判決之罪犯，總統不得赦免；總統亦有准許緩刑之權，而不取消所犯罪過。當然總統未可自由行使赦免權，大抵根據司法部長之報告和意見、

（二）外交權　總統爲全國對外代表，任命一切駐外使領人員，（參院同意）關於重要事件上之訓令，總統令國務卿轉達駐外人員。總統接待外國駐美大使公使，認爲不滿意時，可以要求外國政府撤回之。總統批閱一切對外公文，於重要交涉方面甚至自行擬稿。總統且可自行決定，應否承認新成立的外國政府，而與之發生外交關係。當然兩院可以聯合議決承認新政府，並可否決總統之否決，但不能强迫總統委任公使而實現其決議，故外交權究爲總統所獨有。

總統管理外交之權，力雖大，但亦受有限制。例如總統可令本國外交代表，與任何外國訂立條約，但一切條約須得參院三分之二通過，始生效力。總統可與任何國家斷決外交關係，採取戰爭的行動，但正式戰爭，須由國會宣佈之。統言之：美國外交的運行，與總統之個人人格和當時之政治情態，至有關係。有些總統特別注意對外交涉，使國務院毫無自由可言，且不常徵詢國會領袖之意見；有些總統則無意獨攬對外交涉，但無論如何，總統不能單獨締結條約，而使美國受盟約或他種義務之束縛，一切交涉須經參院三分二的通過，始有效力。通常總統對於外交事宜，多與內閣和同黨國會領袖磋商，並顧全社會輿論。

美國之對外政策，大抵由歷任總統斷定之，固甚明顯。華盛頓最先採取超然態度，孟祿（Monroe）宣佈其門羅主義，後此歷任總統，則先後側重門戶開放。巴拿馬運河，墨西哥，和太平洋各項政策。究此非謂國會對於外交問題，不能參加意見，反之外交活動均須有立法根據；並須國會表決款項以實施之，故直接間接仍受國會之管理，總

統若不顧全國會之意見，則交涉有失效之危險。

（三）立法權　在原則上，美國雖採分權制度，實際總統亦有立法效用，根據慣例，且有擴張之形勢。總統有建議議案之權，對於國會所通過之議案，亦有否決之權。

美國總統與歐洲各國元首不同，除特別會議外，無招集立法機關之權。固定會期由法律規定，除兩院對於休會時期不能同意外，亦不能停止其會議。國會任期二年，執行機關不能解散之，此與英法德各國不同之處。憲法規定總統須將國內狀況，不時報告國會，並建議應採取之政策，是所謂總統的報告（The president's message）。華盛頓與亞當斯（Adams）執政時期，每親身出席國會，陳述其建議。至吉伏生（Jefferson）則改派書記宣讀其報告，此項辦法沿用至一九一三年。至威爾遜始回復親自出席國會之習慣，當然總統親自報告，對於國會所生影響較大。通常在正式國會開始時期，總統每有甚長的報告，討論多種問題，此外尚有特別報告，討論特別問題，總統可以隨時提出。

總統之各種建議，國會未必全部通過，因國會之中，總統派未必佔多數。反對派在二院中，甚至均佔多數，此事已數見不鮮。縱使總統派在國會內佔有多數，而參議員和衆議員未必完全接受總統之命令。當然總統派果爲多數，而總統與黨中領袖事先亦有接洽，則總統之建議，易爲國會所接受。又總統不特可以提出報告，並可自擬議案，交由與本身接近的參議員或衆議員提出國會。總統可以招請重要議員，與之談話，請其贊助，更可以職位作交換

條件。由此可知吾人若以總統爲行政官吏，與立法無關，則爲理論，而非事實。實際總統對於立法機關之影響，以國會之政治色彩和總統之個人人格爲轉移。總統若一意支配國會之立法工作，一般人將以之爲竊篡國會之效用，違背憲法的精神。

美國總統於行使其行政職責時，享有盛大的法令權（ordinance power），是用規程以補充法律條文之不足。總統可於海陸軍專利局，海關內地稅關，以及外交事宜方面，訂立執行規程。例如總統以大元帥的資格，頒佈陸軍上之法令；有時更根據法律條例，而訂立規程，例如國會對於外國貨品所訂稅率額量大抵不固定，由總統斟酌情形，於相當範圍內，隨意伸縮之。

在美國所稱執行的裁決（executive discretion），最近有擴張之形勢。國會所通過之法律，大抵偏於普通規程方面，至於詳細規程，則由總統各部部長以及其他高級重要機關斟酌情形擬定之。因近代政治經濟社會各項問題，逐漸複雜，而演變又甚迅速，國會既不能預測意外之變，遂不得不與聯邦官吏以相當自由，以實施法律之原則。

根據憲法，總統有否決權，國會所通過之一切議案，須交與總統批准。議案交至總統處，大抵經歷下列四種歷程之一：（一）總統對於多數議案大都簽字批准之。（二）總統不願簽字，在十日內退還提案機關，並提出反對理由。退回之後，國會重行表決之，兩院若繼續有三分之二的通過，總統雖不贊成，亦得成爲法律。（三）總統既不

批准，亦不退回，待至十日後，使其自成法律，不須總統批准。（四）倘在議案通過時期，議會即行閉會，總統若不於十日內批准，是否決也，通常稱為 pocket veto。以上所稱十日，將星期除外，並由議案正式送到總統之日起算。通常總統所贊成和所反對之議案，則立即批准之，或否決之。若無成見，則不注意之，等待十日過去，使未經總統批准而自成法律之議案，由國會擔負全責。每屆會議之最後數日，國會往往通過大批議案，總統於十日內不批准，則一概無效。

總統雖有否決權，實際並未濫用。且總統僅能否決全案，不能否決議案中之條款。例如支用案中每有少數不適當的條款，為總統所不贊成，但為全案關係，不得不批准之，若否決之，則無款項以進行其重要行政。又國會修正憲法之建議，若有三分之二的通過，則不須總統簽字，故不能被其否決。實際總統對於立法方面之影響，不在眞正應用否決權，而在有應用之可能。有時議案尚未至報告階段，總統已表示其意見，或公開宣言，或暗示本黨國會中領袖。凡總統不贊成之議案，提案人大抵失其進行上之興趣。總之國會不常通過總統所反對之議案，立法和執行二部通常可以合作，若二者同屬一黨，則尤能合作。

（四）軍事權　美國總統為海陸軍大元帥，地方軍隊在參加聯邦職務時，亦受總統之指揮。聯邦海陸軍官均由總統委任，但地方軍隊之長官，在不為中央服務時，則根據各州之法律任命之。國會決定海陸軍額之大小，表決其經費，但經費之使用，由海陸部支配之，海陸部均受總統之直接管理。國會通過關於海陸軍的組織和維持上

之普通法律，至於詳細規程，則由總統和其顧問自由規定之，在戰爭期中，總統尤可以自由處理之。又於戰爭時所征服之土地，總統可以暫組臨時政府，永久政府則由國會規定之。

聯邦憲法授權力於聯邦政府，擔保各州應有民主式的政府，保護各州使不受外界之攻擊，並不發生內亂，此類權力大抵由總統代行之。若有外界攻擊，或各州欲變更其政府之形式，不待州政府之請求，聯邦政府卽可干涉。若僅有內部擾亂，則必待該州請求協助時，始得干涉。此項請求在州議會開會時，由議會提出，否則由州長呈請。但地方之擾亂，若防礙中央政府之任何效用，如影響稅務或郵務之類，則不待州政府之請求，總統卽可干涉。Cleveland 總統於一八九四年鐵路罷工時期，伊介諾（Illinois）州政府雖反對派兵，總統終於派兵入該州，以維持郵務和州際商業，最高法院且認爲合法。

（五）政治勢力　總統爲政黨領袖，故有盛大之政治勢力。總統既因黨派關係而當選，其閣員亦多爲同黨，黨執委會和國會領袖均須與彼合作，以實現其政綱。通常白宮爲政治中心，爲萬目所共瞻，總統爲重要人物，其一行一爲，每爲社會所注意。在各黨政綱中，大都含有多種許可，總統既爲黨魁，故有實現許可之責任，但必得國會之協助，始能一一實現之。惟國會中之多數黨，非必爲總統之同黨；卽使同黨，亦未必絕對受其指揮。在此類情形之下，總統僅可以採取下列兩種步驟：（一）攻擊國會，威嚇之甚或訴之社會輿論，如是人其稱總統爲竊篡者，爲獨裁人矣，必爲社會所非議。（二）敷衍國會，放棄數方面權利，而取償於其他方面，藉以維持政治上的均勢，如是社會

又必非笑其無獨立精神。總之美國民衆希望總統實行國會制下總理之任務，速總統眞正實行時，則又嫉視之矣。

總統與法院之關係　美總統在任期內，不受法庭之管理，其理由有二：（一）總統爲海陸軍大元帥，有實行法庭判決之最後權力，除總統自願接受其判決外，法庭無權干涉之。（二）總統對於一切罪犯，除曾受彈劾者外，有赦免之權。當然總統不能濫用權力，亦不能違反法律，因參院可變爲法庭，而彈劾之。

觀以上各段，可知總統之職責雖由憲法所規定，其活動則不受其限制，實際由總統個人的人格，在國會中之領袖資格，和戰狀態，本黨在國會中之勢力，以及受本黨擁護之程度各種情態斷定之。總統對於所有特權，有作狹義觀者，如卜凱南（Buchanan）在一八六〇年宣稱：南方各州無脫離合衆國之權利，但總統亦無權力以强迫其留於合衆國內。亦有作廣義觀者，如已故羅斯佛宣言：總統之權力，不限於明白列舉於憲法中者，可以推及未經憲法所禁止之一切有關於社會福利問題。總統以在外交上爲國家之代表地位，可以發表其理論，其能影響國家之輿論至數代之久，一八二三年之門羅主義，其顯例也。以同樣地位，總統可以規定美國之權利範圍，甚至因此將美國牽入戰爭，或於國際問題上仗義執言，以至聳動全世界之聽聞，威爾遜之行動，即其例也。以行政首領之地位，總統可使全國機關維持高度行政效率，亦可使其陷於無效率之狀態。以政治領袖之地位言，總統可以利用其領袖地位，訴之於全國或一部分人之利益；可以應用其否決權，以抗拒國會所通過之法律；可以應用委任權，以壓迫國會，私本黨領袖；並可由報告，接談以及政府和政策上之理論，以影響全國之理論。在首都常有大批新聞記者，注意

總統之一言一行，隨時佈告全國。到了現在，總統可以利用報紙和無線電，與民衆直接接觸，機械上的發明，已大行變更總統的權力，吾人若徒事研究憲法法律和司法判決，究不足以解釋總統之職責和權力。

副總統　憲法起草員規定設立副總統，原欲使次多數候選人得有相當位置。總統若由國會選舉，則不須設立副總統，後既規定由總統候選人所選舉，勢不得不選副總統，以備萬一之變。根據憲法，總統若有死亡辭職或不能實行職權時，則由副總統代行之。副總統若不能代理總統，則國會有決定代理人之權。一八八六年總統代理案(Presidential Suecession Act of 1886)，規定代理之次序，最首為國務卿，次為財政部長，再次為陸軍，司法，郵務，海軍，內務之類。部長若為人籍入民，或資格不符，則不能代理。副總統缺席時，不另選舉，以國務員為當然代理人。在最近百四十年間，副總統代理總統已有六次之多，部長代理者尚未一見。副總統為參院主席，除贊否雙方票數相等外，無投票權，此外並無其他特別任務。但由一九二一年至一九二三年，哈丁(Harding)任總統時，副總統常被邀出席閣議。

參考書

J. B. Bishop, Theodore Roosevelt and his Times. 1920

E. S. Corwin, President's Removal Power Under the Constitution. 1927

E. H. Wriston, Executive Agents in American Foreign Relations. 1929.

J. P. Comer, Legislative Functions of National Administrative Authorities (1927).

J. Hart, Ordinance Making Powers of the President of the U. S. 1925

W. Bondy, Separation of Governmental Powers.

C. E. Morganston, Appointing and Removing Power of the President.

C. A. Berdahl, War Powers of the Executive in the U. S. 1921.

W. H. Taft, Our Chief Magistrate and his Powers. 1916.

Theodore Roosevelt, Autobiography. 1913.

Woodrow Wilson, Constitutional Government in the U. S. 1911

第四節 內閣

美國總統爲最高行政長官，職任至爲繁重，未可委託任何機關或人員，全權代行之。當然各部部長亦組爲內閣，不過內閣之存在根據慣例，而不根據法律，總統不能使內閣代負執行的政策上之責任。國會於一七八九年成立最初各部，是時並無組爲內閣之主張，實際國會成立財部，其目的在使財政部長在多方面受國會之管理。當時以參議院爲較小機關，並有批准條約和委任之權，以之爲一種眞正的行政會議。

不論國會之意見如何，到華盛頓時期，則以三部部長和郵務長（是時尙未成立爲部）爲其私人顧問，並不時徵求其意見。至一七一九年，所稱內閣會議，已可稽考。是年華盛頓巡行美國南部，致書於三部部長，內有下列語句：「若有重大事件發生，該三部長可以會商，究否需要余親自出席。」在華盛頓第一任期內，逐漸將各部部長聯爲行政會議，而內閣一名詞出現。

各部由國會先後通過法律組織之，一七八九年計有三部：（一）國務部，（二）財政部，（三）和陸軍部，（四）司法部及（五）郵務部最初並不稱部，後始改部。（六）海軍部成立於一七九八年，（七）內務部成立於一八四九年，（八）農業部成立於一八八九年，（九）商務部成立於一九〇三年，（十）勞工部成立於一九

一三年，最近行政計分十部，部長皆為閣員。

各部部長皆由總統任命，並得參院同意，參院甚少否決。總統於就職時，即宣佈閣員名單，部長任職大都直至總統任期終了。當然總統可以隨時罷免之，不過罷免之事實不多見，但意見不合，因以辭職者，究為慣常。部長不能同時為兩院議員，此與歐洲各國內閣不同之處。美國閣員在國會中無發表意見之權，不若法國一切部長均可出席兩院，並可發表意見。

總統委任閣員，不受任何法律之限制，通常由本黨中選出。華盛頓最初選用各派人才，以組織其內閣，委任吉伏生(Jefferson)為國務卿，韓穆敦(Hamilton)為財政部長，奈二人政治思想不同，時有意見衝突，華盛頓頗感困難。自此以後，總統由本黨中選任閣員，遂成慣例。總統所選閣員，亦須注意區域上的分配，若閣員由少數區域內選出，則無代表之區域，必提出抗議。黨內若有各派，總統亦須使各派有相當代表。有功於總統選舉者，多為總統所注意；此外亦因有行政經驗而被委任者。總之閣員之受委，大抵根據私人關係和政治原因。蓋美國內閣既非黨派之代表機關，亦非用以限制總統者，成立內閣之目的，在協助總統。總統對於行政向全國負責，內閣不向國會負責，故所選閣員，必為己身所能信任者。

在研究部長的權力和職責之前，吾人須了解整個內閣和各部部長之任務。前段曾謂內閣無法律根據，總統招集與否，視乎有無與之磋商之必要。通常內閣每週開會，所討論者大抵為總統交議之問題，內閣供獻其意見，有

時內閣對於一種事項，已有固定政策，然後令內閣討論詳細規程。概言之，內閣之强弱，以總統之個人人格和總統對於內閣之態度爲轉移。

時至今日，卽意志甚强之總統，亦常提出多種事實，交由內閣討論之。內閣每週通常有兩次會議，總統得以隨時招集特別會議。開會時總統坐上席，國務員在其右，財務員在其左，各部長依次就席，副總統若出席，則坐下席，面向總統。閣議秘密，既無記錄，亦不宣佈，部長之間意見若不一致，則由總統調和之；部長於任職時期，不能公然批評總統或其他部長。

各部部長直接向總統負責，受其指揮，但於行政方面，亦有相當的獨立和自由。各部通常另有助理部長（assistant secretaries）以協助部長；部分爲司（bureau），設司長管理之；各部之內部組織和實際工作，多由法律規定之。各部可以訂立規程，規定該部事務之進行，亦可頒發部令。通常財政部之事務最多，勞工部之事務最少。各部部長之效用甚繁，且不一致。通常委任各級官吏，批准由下級官吏所擬訂之規程，處理對於部內官吏之控訴；接見參議員和衆議員，應付其建議和要求；應國會之招，出席其委員會；監視本部準備對於國會和總統所要求之報告；取決部內一切重要政策問題；此外尙有各種交際事宜。

以下爲美國現有之十部，茲分別叙述其組織。

（一）國務部（The state department）爲最久之部，故爲內閣首席，但無國會制下總理之地位。總統挨

病或缺席時不能代爲招集閣議，國務卿藍辛（Lansing）會因此而被威爾遜免職。國務部之主要任務，在管理外交事項，美國與他國之交涉事宜由此部主持之。同時亦爲聯邦政府和各州政府兩間之聯絡機關。此部負責交涉條約收發外交文件發給護照並與各州州長不時有接洽，所以美國國務卿可稱爲外交和州際事務部長（Minister of interstate and foreign affairs），外交事宜則受總統之嚴密監視。

通常所稱外交，係指外交（Diplomatic）和領務（Consular）而言。美國派遣和接待本國及外國外交人員：如大使，公使，秘書，參贊之類。美國駐外人員均由總統委任，並須得參院同意，其任務在注意美國在各該國之利益，此輩按時向國務部報告並接受國務部之訓令。美國亦派遣領事總領事各項官吏，其任務在推進美國在各該國之商務利益。下級領務人員根據競考委任之，高級則由升任。下級外交人員亦有由考試委任和升任者，高級官吏如大使公使之類，則由總統自由委任之。在（二）內政方面國務卿宜佈國會所通過之法律，保存案件和公文，副署總統之宣言並任監印等項事宜。國務卿有副部長一人，助理部長三人協助之，均由總統所委任。

（二）財政部爲次席閣員，美國財部權力，遠不逮英法財部。在美財政議案由國會委員會提出國會，財長僅能建議或表示意見，但常不爲國會所注意。國會竭力保持其財政權甚至厭惡行政部之建議。至一九二一年國會就財部成立預算司，該司預備每年必要的支出。但預算司既不能擬訂收入議案，亦不能決定實際支出。或問何種機關負財務政策之責？應之曰：無人負責，待支出過大，租稅過高時，則執行和立法雙方互相諉過。

財部之實際工作究甚重要且極繁重，可分為四大類：（一）在稅收方面監視海關和內地關稅人員征收租稅，並擬訂關於稅收上一切規程，處理對於官吏行動之控訴。（二）存儲公款並支付通過的支出。公款大抵存放於 federal reserve bank，在固定限制之下，亦可存放於國家銀行和各州銀行。（三）監視全部貨幣事宜，並管理造幣廠，此類效用由貨幣管理局（Comptroller of the Currency），造幣廠長（director of the mint），和雕印局長（director of the bureau of engraving）分任之，後者主持刻印紙幣。此部監視並調查國家銀行，國會若准許發行公債，亦由此部主持之。預算亦由此部中一局負責擬訂，交由國會討論之，各部帳目亦在財部監視之下審查之。（四）此外尚有多種雜項事權，如建築並維持公共房舍，沿海防艦隊和救生事宜，航政檢疫所和公共衛生，以及國家印刷局之類。

（三）陸軍部管理並供給陸軍，除主持征兵和供給武器外，並訂立合作，以購買原料，建築砲台，和運輸軍隊各項事宜。平時此類效用已甚重要，戰時亦復擴大。除上述各種軍務外，陸軍部長尚有兩種民事效用：（一）監視由中央政府所主持之公共建築，如疏浚港口，改良水道，一切可航行之河流，亦在陸軍管理之下。（二）監視屬島之行政。蓋美國未設殖民地部，殖民事宜由三部分管：（一）陸軍部管理菲力濱，Porto Rico，和巴拿馬運河區域。（二）內務部管理 Alaska 和 Hawaii。海軍部則管理 Guam，和 Virgin Islands。

（四）海軍部之任務，可由其名稱推想之。部長大抵為文人，專門職務則分局辦理，由高級軍官主持之。海軍

陸戰隊和飛機隊（由陸海分管），均由海部管理之。

（五）司法部：司法部長爲聯邦政府之最高法律顧問，對於一切涉及美國之案件，司法部長爲國家之代表；對於違反聯邦法之人或團體，司法部長進行應採取之法律程序；並監視聯邦政府之地方辯護士和執行吏；聯邦反省院亦由此部監督之。

（六）郵務部所用人員最多，約計三十萬之譜。

（七）內務部不管地方政府方面之事宜，其效用至爲繁複，凡不屬於他部之事宜，統由內務部主持之。此部管理特許專賣，內戰卹金，黑人事務，公地，地質調查，以及開墾事宜；管理 Alaska 和 Hawaii；並主持教育事宜。

（八）農業部設立農事試驗場，以及其他研究土壤植物和牲畜之機關；並主持分配種子，成立獸醫局，檢查肉類及食品，研究道路和灌溉管理，氣候測驗所和森林機關，編訂收獲報告，撲滅害蟲以及其他類似事件。農部所設之十三局工作異常努力，已使土地之生產力大行增加。又聯邦農業部之工作，復由各州所成立之農部協助之。

（九）商務部與勞工部原屬一部，至一九一三年始分爲兩部。商務部主持下列各種事宜：發展國內外商務；管理公司；發給汽船應領之執照，並監視之；管理漁業，燈塔，和測量事宜；編訂戶口，成立度量衡局；發行商業統計，以及其他事項。

（十）勞工部管理移民，執行勞工法，並調協勞資關係。此部附設童工局，（以在聯邦政府直接管理之下的

區域爲限）婦女局，仲裁局，勞工統計局，工廠房舍局 (bureau of industrial housing) 之類，其目的在提倡工人之福利。

以上十部先後逐漸成立，以適應社會之新要求。美政府欲創辦一事，大抵先成一司，隸屬一部，逮一部之司數過多，則另行支配或另組一部。最近政治領袖頗覺有改組各部之必要，但有多種阻碍，無法實現；並有建議增設新部：如衛生，教育，公共幸福，道路之類。

此外尚有多種行政工作，未附隸於上述十部者，如國會所成立之各種委員會和司局之類，委員由總統委任，由參院批准。此類機關所以不直屬任何一部者，因其所任事務，未可由任何一部之下級官吏擔任，亦不能自成一部。由國會管理者有國會圖書館，政府印刷局，美國植物園三機關。由總統管理者有下列二十一個機關。

此類機關中最著明的，有以下數種：（一）州際商業委員會（表中第二個機關）於一八八七年成立，監督關於對外貿易和州際商業上之國家法律，尤注意關於鐵道上之法律。在最近二三十年內，此委員會之原有職權，由國會大加擴充。現有委員十一人，由總統委任，並得參院同意，任期六年。此委員會的工作，有半司法的性質，解決交通公司和船公司關於價率和服務狀况上之糾紛。（二）聯邦商務委員會（表中第七個機關）亦主持工商業範圍以內之事務，於一九一四年成立，此會辦理前商務部內公司局 (Bureau of Corporations) 所主持之事務。最近更得有其他職權，有調查並免除工商業上不公平的競爭之權力，但交通機關和銀行，則由其他機關監

視之。國會於一九一六年成立（三）關稅委員會，研究貨品輸入上各項問題，更供給可靠的材料，使關稅可以根據國家之經濟需要而規定，不受階級觀念或政治色彩之影響；當然此會亦僅有顧問的效用。

I. Chief Establishments under Congress:

1. Library of Congress.
2. Government Printing Office.
3. United states Botanic Garden.

II. Chief Independent Executive Agencies:

1. Smithsonian Institute.
2. Interstate Commerce Commission.
3. Civil Service Commission.
4. Bureau of Efficiency.
5. Board of Mediation.
6. Federal Reserve Board.
7. Federal Trade Commission.
8. United States Shipping Board. Emergencey Fleet Corporation.
9. Council of National Defense.
10. Aeronautical Board.
11. Board of Tax Appeals.
12. Alien Property Custodian.
13. Tariff Commission.
14. Employees' Compensation Commission.
15. Veterans' Bureau.
16. Board for Vocational Education
17. Panama Canal Administration
18. Power Commission.
19. Inland Waterways Corporation.
20. Foreign Debt Commission.
21. Narcotics Control Board.

行政和立法之關係　美國行政機關不向國會負責，但國會究足以影響行政。一切部，司，局，或委員會，皆由國會建議成立之，國會規定其效用，表決其經費，使能進行其工作。國會可以改組任何一部，並可廢棄之。國會對於行政之最重要的權力，在能給予或取消其經費，此爲管理行政之最重要的方法。國會對於各部，可以要求其報告，可以調查任何一部，最後尙有彈劾權。

英美內閣之異點，有下列三種：（一）閣員的資格方面，英國閣員必爲國會議員，美國議員不得爲閣員。（二）提案權：英國內閣似爲國會之常備委員會，居領導地位，主持重要案件，使其通過兩院。英人雖稱內閣對國會負責，實際國會對於內閣負責。美國內閣僅可非正式幫助總統，提出立法計劃，不能主持正式立法事宜。（三）責任問題：根據習慣，英國內閣向衆院負責，美國內閣不向國會負責，而向總統負責。英國之執行權，完全根據國會之意志；美國執行權對於國會爲獨立的，僅向人民負責。

參考書

L. Mayer, The Federal Service.

G. C. Thorpe, Federal Departmental Organization and Practice. 1925.

W. F. Willoughby, Principles of Public Administration

D. H. Smith, The U. S. Civil Service Commission. 1928.

J. P. Comer, Legislative Functions of the National Administrative Authorities. 1927.

L. M. Short, The Development of National Administrative Organization in the U. S. 1923.

H. B. Learned, The President's Cabinet. 1911.

第五節　參議院

美國國會爲兩院制，參議院代表各州以各州平等爲原則；衆院議員雖亦以各州爲代表單位，而各州所派代表之數目，則以人口爲標準。制憲人主張採取兩院制之動機有二：（一）欲使小州贊助新憲法，不得不使其在聯邦政府之一部分機關內享受同等權利，（二）民衆代表機關每有躁進之弊，須另設機關以衡制之。當時英國國會和殖民地議會均爲兩院制，尤足供制憲人之參考。

兩院議員因其地位關係，享有下列各種特權：（一）憲法規定參衆兩院議員均應得相當酬報，其數目由法律規定，由財部支發。在一八五五年以前，議員得按日領取出席費；至一八五五年，國會規定年俸三千元，至一八六五年增至五千元；至一九〇七年增至七千五百元；至一九二五年增至萬元，於文具旅行僱用書記各種方面，尚得有補助費。（二）在國會開會時期不受逮捕，但叛逆重罪和破壞秩序除外，是刑事案件仍須負責。（三）辯論時有言論之自由，不受誹謗法（libel）之限制。憲法規定國會議員之講演詞和辯論在任何地方不受質問。根據此點，議員不特在其選區內可以散發傳單，並可在任何選區發散傳單。

兩院之內部組織受多種憲法條例之限制，例如副總統爲參議院之主席，贊否兩方票數相等時，始有投票權；

議員違背國會規程；國會可以議決驅逐之。但開會時必有法定人數，且必有三分之二的通過。國會須保留議事錄，除須保守秘密之部分外，須不時公佈之。除受此類限制外，各院有自選職員自訂議事程序和紀律規程各種權力，可以强迫議員出席，可以舉行調查，可以招集證人，並有決定議員資格之權。

憲法規定國會每年舉行會議，應於十二月第一星期一日開會。國會通常有兩期會議：第一次稱為長期會議，在單年舉行，如一九二九一九三一之類，自十二月開始，至次年春季或夏季停會。第二次為短期會議，在雙年舉行；如一九三〇一九三二之類，自十一月開始，至次年三月四日停會，而國會之任期告終。

總統於非常時期，可以招集特別會議，在特別會議中，總統不能限制其討論之問題。在國會史中，特別會議已數見不鮮，如一八六一年曾舉行特別會議，討論應付內戰問題；又威爾遜於一九二九年春季所招集之特別會議，直至十二月正式會議開幕時，始行停止。每次新總統就職時期，大抵招集參院，批准其委任。

美國參衆兩院組織不同，參院人數較少，議員九十六名；衆院人數較多，計四百三十五名。參議員年齡較高，經驗亦較豐。參議員大抵曾任州官吏，或曾當選為衆議員。其任期較久，連選之機會亦較多。參議員中頗多政治專家，不特熟悉立法問題，並能了解邦政府之實際運行。

參議員大抵為本州中之政黨首領，其權威因以增高，此輩對於聯邦職位所能支配之範圍較廣，對於選派出席黨代表大會之代表方面，影響亦較大，故能相當的壓迫本黨之衆議員。在參議院中，辯論不受限制，參議員易於

阻礙議案，尤注意其所代表之利益。憲法雖規定財政議案應先提出衆院，實際參衆兩院之權力相等，參院且時時增加衆院所通過之支用條款。

競爭選舉頗有賴於金錢，在美國爲尤甚，不過最近亦有法律上的限制。國會於一九〇七年通過議案，規定公司和團體對於總統副總統和國會議員的選舉運動，不得捐助金錢。又於兩次所通過之腐敗行爲律中，規定衆議員候選人於選舉時期，除私人費用外，不得超過五千元，參議員候選人之選舉費不得超過萬元，並須由經理人宣佈用費之數量和性質。同時禁止候選人允許選民以職務或政治特權，藉以求其協助。至一九一八年，更通過法律，規定賄賂和接受賄賂之人，應同受刑罰。此外州立法亦協助聯邦法律，以限制選舉上之費用。

參議院

最初憲法規定：美國參議員由州立法機關所推選，各州推派二人，任期六年。此種主張有兩個目的：（一）參議員應由州內聲譽素著和富有政治經驗之人擔任之；（二）利用參議院，以維護州立法機關。蓋當時領袖中，頗以强固的聯邦政府一經成立，結果必致破壞州政府，各州人民亦同有此種畏懼。製憲人因而極端注意此點，以爲國會若由參衆兩院所組成，參議員由州立法機關所推選，聯邦政府若欲廢除州立法機關，則影響國會本身；如是參議院變爲國州兩方之憲法上的維繫物，州立法機關之地位因以鞏固。後此社會輿論贊成由人民直接選舉，至十九世紀末年，此種要求之聲浪尤高。衆院曾數度通過此項議案，終因參院不同意而致擱淺。直至一九一三年，始

正式通過第十七條修正案，規定由各州選民直接選舉資格和任期仍舊

參議員由各州選民直接選舉候選人須年在三十以上，爲美國九年以上之公民，且爲所代表的州內之公民。

參議員任期六年，每二年改選三分之一，參議員連選連任者較多於衆議員，繼續至二三十年之久者，頗不乏人。參議員若有死亡，不合格，或辭職，州長下令舉行特別選舉。若正式選舉期近，州立法機關可令州長委任合格人員代理至下屆選舉時期。

美國參議院每年有固定會期，在衆院不開會時期，總統亦得招集特別會議，因參院另有特別任務，如審查彈劾，批准條約之類。根據憲法，副總統爲參院主席，但除贊否票數相等外，副總統無投票權。此種限制使副總統所在之州不致獨有三票。現參議員既增至九十六名，副總統殆無投票之機會。參院可推選其他職員，副總統缺席時，並可推舉臨行主席。

參院自訂議事程序，規程大抵簡單。一切議案在通過之前，須經三讀，前二讀僅爲形式，然後交往適當委員會，第三讀較爲重要，間有辯論和修正。除財政議案較有優先權外，其他一切議案所經手續大致相同。在參院中辯論不受限制，但自一九一七年以後，參院內若有三分之二的議決，可以規定各議員所用之時間，以一小時爲限，使辯論可以早期終結。參院會議多屬公開，但亦可開秘密會議，於通過條約和委任時，通常舉行秘密會議。

美國參院之大部分工作、由常備委員會執行之，重要委員會之事務甚繁，不重要之委員會則不常開會，如財

政，支用（appropriation），外交，司法，州際商業之類，均爲重要委員會。前二者研究收入支出等項議案。外交委員會討論條約，並批准一切外交人員的任用。司法委員會批准司法官吏的任用。州際商業委員會討論管理鐵道，和其他州際公用事宜。參院之各種委員會，委員自三人以至十七人不等，各參議員參加一個以上的委員會。參院亦常舉行全院委員會，使重要議案得有充分的討論。

在國會改選之後，各黨小組會（Caucus）組織特別委員會，推選各黨應派赴各委員會的人員，參院通常不變更而通過之。當然多數黨在重要委員會中所得席數亦較多。各委員會有主席一人，多由任期較久的議員擔任之。參議員參加同一委員會之時間較久，故於所任事務極爲熟悉。此外尙有多數黨所組織之委員會（Steering Committee），主持重要和緊急案件，使之早期通過參院。

美國聯邦憲法第一條，規定立法權屬之國會，國會由參衆兩院組織之。參院不特爲立法機關，並有行政效用，因總統所委任的官吏和所訂立的條約，均須由參院批准，始有效力。參院亦有半司法的效用，因衆院所提出之彈劾案由參院審判之。以下各段分別敘述參院之各種效用。

（一）批准委任　根據法律，委任權屬之總統，但必須參院批准，始能生效。總統委任官吏時，將名單提出參院，宣佈後交往適當委員會。提名法官則交往司法委員會，提名公使則交往外交委員會。若有反對該項提名，委員會聽詢反對理由，然後擬一報告，表明贊成或反對，提交參院表決之。參院無接受委員會報告之義務，但通常多接

受之。若被否決，仍可二次提出，實際甚少二次提出者。參院有時雖亦否決總統所委人員，不過多數委任大抵能得其批准。參院與總統兩間之關係，視乎總統是否與參院多數黨同黨。當然聯邦職務中僅有少數重要委任，須得參院同意，多數則由總統或部長根據文官職務規程任命之。又於參院不開會時，總統亦可委任官吏，被委人員可立即就職，但於參院意同後，始爲正式官吏，此所謂（recess appointment）是也。

（二）批准條約　一切條約須經參院批准，始有效力。通常總統於訂約之先，多與參院領袖接洽，尤注意外交委員會之意見，期以預知參院對於某種條約之態度，以免參院發生異議，致使條約失效。且在參院內既須三分之二的多數通過，始能成立，實際條約甚難通過。考之事實，重要議案被參院否決者已數見不鮮，最近如威爾遜之國際聯盟計劃，曾爲參院所否決。

在正式訂立條約之前，一切交涉由國務院主持，或由駐外使領代爲辦理。逮普通原則商定後，始準備正式公文，由外交代表簽字，然後提出參院。參院交付外交委員會，委員會聽詢各方面的意見，然後提出報告，交由參院正式表決。批准後即生效力，否決後則一切交涉失敗。

關於例行公務上之國際協訂，如郵件價格之類；或個人對於外國政府要求賠償損失，通常不稱爲條約，而稱爲執行協定（excutive agreement），不須得參院之同意。當然條約和執行協定之分野，不甚明瞭，執行機關有時利用執行協定，不取條約形式，以避免參院之反對。經由合法手續所訂立之條約，變爲國家最高法律，州政府不

將訂立條約，亦不得執行違反聯邦政府所訂條約之法律。又聯邦政府所訂條約，涉及之事項，在有效期中，國會不能通過法律以整治之。

條約可由雙方同意，或訂立新條約而廢棄之，亦可由國會通過與條約抵觸的議案而廢棄之。國會議案和條約之地位相等，若有衝突，以後訂為主，故條約亦可變更議案。

參院有修正條約之權，若有修正，則與相關國家重行交涉。參院亦可自行議決，或與衆院共同議決，要求總統與外國進行任何交涉，但總統無接受其建議之義務。總統對於已經提出參院之條約，可以撤回；又於參院批准之後，亦可拒絕宣佈；因情形變遷，其態度亦須變更也。

嚴格言之，衆院對於條約原無直接關係，但於實行條約時，則有賴於衆院之合作。因條約中有規定須付款項，亦有規定關稅互惠者，不得衆院同意，不能支用公款，不能通過法律，亦不能改訂稅率。

（三）審判彈劾權　根據憲法，參院有審判彈劾之權。總統副總統和一切文官如部長公使聯邦法官之類，均可被彈劾，但兩院議員和各州官吏均不受彈劾。參衆兩院議員可由各該院三分之二的表決，通過除名，但不受彈劾，因兩院議員對於各州政府和人民負責，僅能根據各州憲法的規定彈劾之。憲法規定可被彈劾之罪過，為叛逆，賄賂和重大罪惡，前二項至為明確，後一項之意義不明，根據習慣，必官吏有嚴重過失時，始彈劾之。至於工作上缺乏之效率，判斷上不正確，或少有越權行為，均不據之為彈劾之理由。官吏受參院判決，僅能受撤職和永遠不能

擔任聯邦職務之處分，若犯可起訴之罪惡，則於彈劾後，仍可在普通法庭內提起訴訟。參院的判決須有三分之二的通過始能成立，受彈劾判決之人員，不能再邀赦免。

彈劾之程序可簡述如下：衆議員首先提出彈劾，衆院成立委員會以調查之；委員會認爲此項彈劾有進行之理由，可向衆院建議；衆院若接受其建議，則將彈劾條款報告參院；參院接得該項報告，則規定審判日期，並使被告了解被控的原由。聽審彈劾時，參院變爲法庭，副總統擔任主席；審判總統時，則由最高法院之最高法官主席。副總統須規避，因有代理總統的關係。在正式審判時期，被控官吏可以自由辯護，可以招集證人，可以聘請顧問。當然彈劾爲一種繁難的手續，大都爲最後手段，不常採用，至今總計不過九次之多，而最近四十年內則僅有兩起。

參院之立法權　除上述數種特權外，參院尙有其立法權。除財政議案首先由衆院提出外，參院之立法權與衆院同等。且財政議案須得參院同意，參院並可修正，且可用修正之權，實際提出新計劃。兩院之立法權既屬平等，一切議案非經參院批准，不能成立。兩院不能同意時，則開聯席委員會，各院派代表三人。在聯席委員會中，參院多佔優勢，因參院代表人員大都較有能力，較有經驗，並能得全院之擁護，而該院之意見亦不常變易。

近數十年間參院之權力大盛，參院曾將威爾遜之國際聯盟議案推翻，在 Harding 之短期任內，參院之權勢至爲顯著，今亦仍之。將來究竟如何？非可逆料，大概總統强則參院之執行權減，總統弱則其權力增，概言之：在世界上院中，當以美國參院之權力爲最大。

參考書

H. C. Lodge, The Senate of the United-States. 1921.

L. Rogers, The American Senate. 1926.

H. C. Remick, The Powers of Congress in respect to Membership and Elections. 1929.

G. H. Haynes, The Election of Senators. 1906.

L. Haines, Your Servants in the Senate. 1926.

E. M. Phelps, (ed.), Revision of Rules of the United-States Senate. 1926.

其他參考書見下節

第六節　衆議院(The House of Representatives)

在美國一般人所稱 Congress 一字，其意係指衆議院而言；亦若英國人所稱 Parliament 一字，係指下議院而言。根據憲法國會概括上下兩院，成立衆院之目的在使其代表人民而不代表各州。直至一九一三年，衆院爲唯一民衆代表機關，總統和參院均由間接選舉推出。

美國選舉問題，由各州決定，州憲法規定州選舉人的資格，能參加州選舉的人，卽可參加國會選舉。但亦受有限制，例如州政府不能因種族膚色奴役或性別，而剝奪人民之選舉權。由此可知在美國無所謂爲國家選舉權、聯邦政府未曾授予選舉權，十五和十九兩條修正案亦僅爲選舉權的擔保而已。

聯邦憲法對於多種選舉附帶的問題，未曾加以規定，使各州自行規定選舉之時間地點和方法，但國會有改訂之權。自一九一〇年人口查清後，規定衆院議員四三五名，今亦仍之。大概在每次淸查戶口之後，國會根據人口，規定衆院議員數目，議員一人至少須代表人口三萬，一州至少有衆議員一名。各州按其應派衆議員數目，將州分爲衆選區，分區選舉，各分區之疆域須銜接，人口大致相同，每區推選衆議員一人。州政府若未辦理分區選舉，亦可採用普選制。一切選舉上的糾紛，由衆院自行解決之。衆院組有三個選舉委員會，其任務在調查選擧上的糾紛。選

舉委員會中多數黨亦佔有多數，若不牽涉重大法律問題，則仍以黨派利益爲先。

根據憲法，衆議員至少須有七年公民資格、年在二十五歲以上，並爲當選的州內之公民，且不得爲文武官吏。根據此種原則，衆院曾數次拒絕軍官出席國會。當然國會議員受總統之委託、而辦理交涉條約，或主持調查事宜，則不在此限。衆議員任期二年，時期過短，在最初憲法會議中，頗有主張規定一年者，以爲非每年選舉、不足以制止專政。

衆院選舉於單年十一月舉行，總統若不招集特別會議，則待至一年以後始能開會。衆院任期內開會二次，參院至少有六次會議，此外總統可以招集特別會議。衆院所舉行之二次會議，有長期和短期之別。第一期爲長期會議，多在單年舉行，自十二月開始至次年春季或夏季停會。第二次爲短期會議，多在雙年舉行，自十二月開始至次年三月四日停會。

新衆院開會時，即從事組織，選舉議長和其他職員。凡前國會所採用之規程，在未變更以前，仍沿用之。一切委定後，二院合組委員會通告總統，準備接受其建議和報告。國會有自訂辦事規程之權，現今國會規程異常複雜，有非議長所能完全了解者，故設有國會秘書以協助之。

自表面觀之，於每次新國會招集時期，由衆院自選議長。實際於衆院招集之前，由多數黨小組會議決定之。當選爲議長，爲極大的尊榮，通常在國會內有經驗，在黨內有重要地位者，始能當選。議長擔任主席，主持辯論，解釋並

實用規程，且可造成先例，如一八九〇年 Reed 議長對於法定人數之解釋。前此議長擔任規程委員會之主席，權力甚大。至一九一〇年，衆院將該委員會擴充爲十二人，改由小組會選任，委員會之權力仍舊，但議長不能當選爲委員。

最初衆院各委員會及其主席，原由衆院選任，後由議長選擇，議長之權力大增，因議長可以支配委員會，委員會足以支配衆院。至一九一一年，始採用新法，至是一切正式委員會表面由衆院自行選任，實際於新衆院招集時，各政黨舉行小組會議、選舉該黨應派委員。各黨應派數目，由習慣規定之。各黨名單通過小組會後，合併爲一個名單，提交衆院。衆院大抵接受之，不加以變更。一切委員會主席，由多數黨在國會中有歷史的議員擔任之，重要委員會大抵兼有兩黨重要代表，新議員多被派參加次要的委員會。

衆院約有六十委員會之多，其有重要工作者不過十數委員會而已。其他於一期會議中，不過開會一二次，且有完全不開會者。下列各種委員會：如籌計（Ways and Means）支用規程，司法，商務，郵務，陸軍，海軍，河流和港口，農業，移民，銀行和貨幣之類，均爲重要委員會。最大者爲支用委員會，有委員三十五人，其他委員會所有委員，自十一名以二十一名不等。議員不能參加四個以上委員會，多數議員參加兩個或三個委員會，多數黨在各委員會中均佔多數。

最近重要委員會之事務甚繁，不得不將一部分工作，分由副委員會擔任之。副委員會的委員，大多由所屬委

員會的主席選任，授以固定職務，並向所屬委員會報告。最近上下兩院不時委任特別委員會，處理新發生和特別問題，此類委員會有招集證人，調閱公文之權，速調查完畢，草一報告，即行解散。上下兩院之聯席會議（Conference Committee）亦有特別委員會之性質，兩院對於一種議案不能同意時，則各派代表，大約三人，會商調解辦法，不能調和，則議案失效；聯席會議於報告後，亦即解散。美國衆院亦有全院委員會之組織，其程序與英國大致相同。在全院委員會中，不由議長主席，亦不遵守衆院之普通程序，以議員百名為法定人數，其目的在使衆院能作非正式的討論。至最近全院會議所佔據之時間，且較多於正式會議。

除全院委員會外，衆院一切會議，統由議長主席，議員須得議長之許可，始能發言。議長除主持辯論外，亦可自行發言，發言時則請其他議員暫時代理主席，並有投票權。議員當選為議長時，並不失去議員所享受之權利，議長若已經投票於贊否兩方票數相等時，不能重行投票，此項建議亦即認為失效。

美國之立法程序，至為簡單，任何議員均可提出議案，或係自提，或替外界提出。提案人將姓名書於議案上，投於書記席旁之信箱內。在每期會議之前數日，各方所提案件，動至數千件之多。提案人可提出任何一院，根據習慣，多數議案首先提出衆院。衆院將議案分類，提交適當委員會，委員會若不能斷定其何屬，則由議長決定之，然後交付印刷。重要議案交至委員會時，委員會可將議案內各項條款，分別提交所屬副委員會討論。副委員之任務，近來逐漸重要，重要草案大抵出其擬定。委員會所開會議，多屬公開，但亦可舉行執行會議，而拒絕旁聽。委員會和副委員會通

常聽詢議案上之贊成和反對方面之意見，有時表示意見之人數過多，甚至繼續數日或數週之久。委員提出問題，有時且參加辯論。委員會大抵於下午開會，除規程委員會可以隨時開會外，其他一切委員會於國會開會時，須得國會之許可，始得開會。開會時由委員會書記擔任記錄。聽詢終了時，委員會決定如何報告衆院；副委員會則報告所屬委員會，再由委員會報告衆院。

委員會對於議案，可以採取下列各種步驟：（一）可照原案報告，倘能得全體委員之贊同，尤有通過衆院之希望。（二）委員會大體贊成該項議案，但加以修正。（三）或全部修正之，而作一新報告，如是均有通過之希望。委員會同意後，則將報告送交衆院秘書處，載之議事錄上，準備一讀。（四）但多數議案不能得委員會之注意，委員會不必一一作反對的報告，以不作報告了之。平均委員會所提報告，僅及百分之五的議案，其他則束之高閣。未經委員會報告之議案，國會不能討論之，無異否決之。自一九一一年後，衆院可令委員會將未報告之草案提出討論，不過此種辦法，殊不多見。

委員會報告衆院之議案，登載於三種記錄之上：（一）聯邦記錄 (Union Calendar)，記載關於收入支用和公共財產之議案，由委員會所贊同者。（二）衆院記錄 (House Calendar) 記載第一種以外之公共議案。（三）私人記錄 (Private Calendar) 記載一切有私人性質的議案。已登記錄之議案，衆院依次討論，但有時亦不遵守次序之先後。收入和支出上各種議案，若得國會多數之同意，可以隨時提前討論。衆院有時特訂時日以

討論特種議案；若得衆院三分之二的同意，可以提前討論任何議案。

一切議案須經三讀，第一讀僅讀議案之題目；第二讀則讀議案之全文，並可提出修正；第三讀亦僅讀題目，有人要求，始讀全文。衆院中不常有此項要求。至是議案已達衆院立法之最後階段，若能得多數通過，則提交參院討論，否則議案失效。表決的方法有四種：（一）口述；議員若以口述不可靠，可以要求（二）起立，（三）議員行過檢票員，由檢票員計算其數目；憲法規定五分之一的議員，可以要求：（四）將贊否各票登之記錄。衆院表決後，仍可提出復議。議案正式通過後，尙須提交參議院，經同樣程序表決之，始能成爲法律。

議案旣經登載一種記錄上，並依次提出討論，通常提出報告之委員會主席或議員提起辯論。報告上之意見若不一致，少數派議員 (Minority Member of the Committee) 可陳述其反對意見，其他議員繼續發言，而辯論開始。不得全體議員之許可，每人發言不得超過一小時，衆院舉行全院會議時，演詞以五分鐘爲限。衆院若預知有長時間的辯論，在討論之前，由多數議決預定表決之時期。衆院可於任何時期，議決預定表決時期而停止辯論。有精彩的討論，通常在全院委員會時期。

衆院表決之後，由秘書簽字證明，送交參院，並經過同樣手續。參院對於衆院所通過之議案，可採用三種辦法：（一）不加修正而通過之。（二）否決之，或任其消滅其委員會中。（三）先修正而後通過之，一經修正，則須提回衆院複決。衆院若能接受修正，則議案通過。否則可要求參院開聯席會議，以求妥協，不能妥協，則議案失效。由此

可知兩院之立法權大致相等，惟財政議案首須提出衆院，但參院有修正權，並可利用修正權，實際提出新議案。

議案既經通過兩院，由參院議長和參院主席簽字，然後交與總統，總統簽字，則成法律；或不簽字，而自成法律，然後印入國家法律書中。總統若否決之，則國會須續有三分之二以上的通過，始能成為法律。

英美衆院頗有異同之點：（一）在二國衆院大部工作，均由委員會擔任，通過議案之程序亦大致相同。但美國衆院不注意政府議案和其他各種議案之區別，所經過之手續相同，不過記載於不同的記錄上罷了。（二）美國參衆兩院權力大致相等，英國下院之權力較大，自一九一九年後，尤為至高無上。（三）英國閣員可以出席國會，美國閣員不能出席，此種異點對於事務上的進行，亦有重大影響。（四）兩國國會顯然有黨派分野，形成贊成和反對兩派。總之，吾人比較兩國國會，可知表面雖各不同，而根本上則有多種同點。

參考書

W. Wilson, Congressional Government.

R. Luce, Legislative Principles. 1930.

H. C. Remick, The Powers of Congress in Respect to Membership and elections. 1929.

M. E. Dimock, Congressional Investigating Committees. 1929.

E. J. Eberling, Congressional Investigations. 1928.

A. C. Mc Gown, Congressional Conference Committee. 1927.

G. R. Brown, Leadership of Congress. 1922.

R. Luce, Congress; an Explanation. 1926.

C. Warren, Congress, the Constitution and the Supreme Court. 1925.

D. J. Ettrude (Comp.), Power of Congress to Nullify Supreme Court Decisions. 1924.

P. De. W. Hasbrouck, Party Government in the House of Representatives. 1927.

E. P. Herring, Group Representation before Congress. 1929.

M. P. Follett, The Speaker of the House of Representatives.

H. B. Fuller, Speakers of the House 1909.

第七節　國會之普通權力

美國國會概括參衆兩院，人民由國會而製訂宣佈並監視國家之政策。不過此項權力非無限制，實際對於國會權力之最大限制，則爲聯邦憲法。聯邦憲法不過代表權力的授予，其與各州憲法不同之處，即在此國會由聯邦憲法所得之權力，以明白規定者爲限；各州立法機關由各州憲法所得之權力，以未明白禁止者爲限。

在各州接受邦聯條款 (the Articles of Confederation) 以前，各州皆爲主權，行動不受限制。自批准邦聯條款以後（一七七七年至一七八一年），爲顧全公共利益起見，各州放棄一部分自由，例如各州同意：不單獨對外訂條約；若經國會要求，各州對於公共事務，均須貢獻金錢並參加服務；維持公共郵政；並共同進行其他各種事務。各州在這些方面雖犧牲其權利，並未嚴重侵害其原有主權。但自接受一七八七年憲法以後，各州所放棄之權利，其範圍至大，已影響其主權上數種重要特權，美人雖仍以州政府爲主權機關，初不過爲其權力範圍以內之主權而已。

各州於接受一七八七年憲法時，放棄重大權力，固無疑義。在內戰以前數十年，在政治上常有兩種辯爭：（一）各州能否根據本身之解釋，而取消由憲法所授予於國會之權力？（二）各州能否退出合衆國，而恢復其主權？主

張分離論者(secessionists)，以憲法爲州際間的條約，若有數州違反條約上之條件或條約的精神，則其他各州無遵守條約之義務。Webster 一派不以憲法爲州際間的條約，而以之爲全體人民間之協定，各州未可自由退出。議論紛紜，莫衷一是，至一八六五年始由鐵血判定之。至是聯邦憲法所賦予國會之權力，乃有永久性，各州不能自由撤回之，不得四分之三的州同意，任何一州不能自由脫離合衆國。

時至今日，在美國憲法理論上，下列三點業經成立：(一)憲法代表權力的授予，國會之立法權，以憲法所規定之範圍爲限。(二)在憲法所規定之範圍內，國會之權力爲至尊。(三)各州既不能否認國會之至高權力，亦不能脫離聯邦政府之統治。法官 Marshall 在其判詞中，宣稱合衆國政府爲人民之政府，人民固無意使聯邦政府依賴各州。所以聯邦政府之權力雖受限制，在其範圍內，其權力是至高的，爲全體人民之政府，代替全民主持一切。

以國會權力言，其分類方法則有數種：或根據授予之方式，而有明顯的(in express terms)和含蓄的(by implication)之分。或根據行使權力上的義務，而有强迫的(mandatory)和可有的(permissive)之別。此外尚有根據國會權力之範圍，性質，和重要，而加以分類者。

國會之權力，是否限於憲法所明顯規定？抑尚有含蓄的權力？此點，聯邦派和反聯邦派曾有一度激烈的辯爭。韓穆敦和聯邦派人士，以爲人民對於憲法，不應作嚴格的解釋。反之，憲法既予國會以權力，則國會必能應用有效

方法，以實現其權力；並以憲法載明國會可以訂立一切法律，以實施其應有的權力。反聯邦派則以憲法既經列舉國會應有各權，則應以列舉者爲限，不能推及其他權力。最高法院之解釋，近似聯邦派之意見，而擁護聯邦政府之權力。實際聯邦政府目前所施行之多種重要效用，皆根據含蓄的權力，例如國會成立並監視銀行之權力，不根據明顯的權力，憲法未曾述及銀行二字，這種權力是含蓄的，因爲國會有以美國信用而借款的權力。憲法亦未明白予國會以建築鐵道之權，不過這種權力含蓄在成立郵局建築郵道之權力內，或含蓄在整治州際間商業之權力內。由此可知有成立的權力，卽含有維持的權力；有整治的權力，是含有選任整治機關之權力。

國會所有明顯的或含蓄的權力，大抵爲可有的性質，國會可以行使之，亦可以不行使之。例如憲法規定國會有借款之權，但國會借款與否，視乎政府有無需要，絲毫無强迫的性質。但亦有多種權力，文字上雖屬可有的性質，實際則有强迫的性質。例如憲法規定：每次人口查淸後，須重行支配各區國會議員的數目，淸查人口之方法，由國會通過法律規定之。國會若不成立調查人口之機關，並表決其款項，則不能重行支配各區域應派國會議員之數目，在此種情形之下，國會在憲法上有實施其權力之義務。不過國會若不實施其權力，究亦無法强迫其執行。因爲最高法院不能命令國會通過任何法律，法院若頒佈此種命令，則無法以執行之。

此外尙有獨有權（exclusive powers）和會同權（Concurrent powers）之別，但凡憲法授予聯邦政府之權力，而未禁止各州政府行使者，雙方可以會同行使之。若此項權力不能分別行使，國會可以獨自行使之。

廣義言之，一切立法權由憲法分爲四大類：（一）有些權力或爲國會所不能行使，或爲各州所不能行使，或雙方均不能行使。（二）有多種權力，爲國會所獨有，而爲州政府所不能行使。（三）亦有聯邦政府和州政府可以會同行使之權力。（四）一切剩餘權力，統歸之州政府。至於權力之分配，詳見下表：

聯邦政府之權力	（一）主持外交，（二）成立並維持軍隊，（三）整理州際和對外貿易，（四）鑄造貨幣，（五）成立郵務行政，（六）發給專利執照和保護版權，（七）容納新州。
會同權	（一）征稅，（二）借款，（三）提倡教育，（四）鼓勵農業，（五）發給銀行和他種商社之執照，（六）成立並維持法庭。
聯邦政府不可執行之權力	（一）損害信仰出版集會和呈請的自由，（二）否決一至十修正案中所列舉之人民權利，（三）容許奴制，（四）因性別而損害選舉權，（五）在商業上利一州而損他州。
各州不可執行之權力	（一）和平時保留軍隊或戰艦，（二）對外締結條約，（三）鑄造錢幣或發行紙幣，（四）通過任何損害契約義務之法律，（五）征收入口稅，（六）未經法律手續，逕行褫奪公民之特權或剝奪人民之生命自由和財產，（七）因種族膚色奴役或性別而剝奪公民之選舉權。

聯邦中央和各州均不可執行之權力	(一)通過處決政治犯案，(二)發給貴族名號，(三)征收出口稅，(四)事後法(ex post facto law)
各州權力	(一)通過並實現普通民法和刑法，(二)成立並管理地方政府，(三)主持選舉並規定選舉權，(四)整理州內工商業，(五)警察權保護人民之生命衛生和道德。

國會之權力，可分下列十一類說明之：

（一）財政權　國會有征收稅捐人口稅土產稅之類，並可支用款項，以償債務，以備國防，以提倡公共福利。不過此種權力非無限制，例如間接稅捐入口稅和土產稅之類，必須全國一致。人口稅不動產稅和其他直接稅，（所得稅除外）應根據人口分別由各州征收之。國會不能征收各州的出口稅，對於地方官吏的薪俸，以及州市所發地方債券，均不能征稅。

國會之支用款項權大抵不受限制，不過關於軍事上的支用，不能超乎二年。國會可以借款與外國；可以征收所得稅和遺產稅；可以補助私人所經營之工商業；對於各州之教育社會和他項事業可以與以津貼；並由行使支用權，而得有行政管理權。

（二）軍事權　除總統應為海陸軍大元帥，又軍事上的支用，不能超過兩年外，國會之軍事權，似無限制。國

會可以成立並供給海陸軍，可以供給並調用地方軍隊，可以對外宣戰，令一切健全公民參服兵役。國會於籌款進行戰爭時，不受任何限制。在軍事方面各州受聯邦政府之管理，在和平時期，不得國會之許可，不得設置常備軍和軍艦。

（三）商業權　國會可以整理對外商業，州際商業，以及對於印第安民族之商業；訂立全國一致的破產法；規定度量衡的標準；通過專利權和出版權，以保護著作家和發明家；成立郵局，建築郵政公路。在美所稱商務二字，不專指貨品的運輸，並概括旅客的運輸，電報的拍發，以及油類由管中之運輸。或以整理對外商業和州際商業之權，絕對屬之國會；而國會對於破產法方面之權力，則非絕對的；州議會亦可通過是項法律，但州法律若與聯邦法律相衝突，則以聯邦法律為準則。實際自一八九八年所通過之議案，及此後各種修正案，已概括破產法之全部領域。

各州關於度量衡上所訂規程，亦尚有效，聯邦政府協助之，以求正確，並於商務部成立度量衡局。國會亦就內務部成立專利特許局(Bureau of Patents)，有委員一人，執行專利特許法，發給專利特許證，辦理商標樣張等項之登記，專利有效時期為十七年，亦可延長。版權法由版權委員(Registrar of Copyrights)執行之，版權委員則受國會圖書館長之管理。現今美國之版權法，不特適用於書籍，並及美術品圖表音樂詞譜之類。至於成立郵局，建築郵路，為聯邦政府之專有權，並管理全部郵件運輸事宜。

（四）整理貨幣權　整理貨幣爲聯邦政府之獨有權，聯邦政府可以鑄錢，可以規定價格。各州不得鑄錢，亦不得發行紙幣。憲法雖未載明國會有發行紙幣之權，而國會曾經發行，最高法院並認爲合法。

（五）規定和處罰罪惡權　國會所有規定和處罰罪惡之權，頗受限制。憲法界定叛逆罪，以之爲對美戰爭，或投降敵人，或協助敵人，國會不得指他項行動爲叛逆行爲。國會對於假造紙幣海上罪犯以及違犯國際法之類，得以規定處罰。此外國會於實行其權力時，得以規定少數違反聯邦法律之罪惡，而議定應受之刑罰，如關於盜竊郵件及關於郵件運輸上的罪惡之類。由此可知國會雖無界定普通罪惡之權，究有權以界定違反聯邦法律之罪惡。

（六）統治權　在四十八州以外，屬於美國之疆土 (territories) 和區域 (districts)，由聯邦機關治理之，國會有訂立規程之權。在哥倫比亞區域 (District of Columbia) 內，國會享受唯一的立法權。若得州立法機關之同意，可在各該州購買土地，以建築砲台火藥庫軍械廠造船廠，以及其他公共建築物。在治理此類疆土和區域時，國會兼有聯邦政府和州政府之權力，但仍受憲法之限制，如聯邦政府不得檢查報紙，亦不得成立公共宗教之類是也。接受新州，或由原有疆土內成立新州之權，屬之國會。

（七）外交權　國會所有之外交權甚小，因訂立條約之權，屬之總統，對外一切交涉，亦以總統爲正式代表。但國會可以管理對外貿易和移民，設立使領館，處罰海盜，海上罪惡，以及違反國際法上一切不法行爲，並可通過

全國一致的入籍規程。

（八）管理執行機關權　憲法對於各部雖有規定，但部的數目和組織，均由國會規定之。國會能否管理各部部長一點，頗難概括言之。不過國會既能規定其薪額和職責，並可於固定目的上支用款項，實際可以支配執行機關。

（九）司法權　以理論言，司法雖屬獨立，國會亦能管理之。國會可以規定最高法院法官之數目及其薪金，並界定其權力範圍。國會可以成立下級聯邦法院，規定其司法程序和權力範圍，並規定案件由州法院移至聯邦法院之方法。國會更規定各州之判決和司法程序，在其他各州均有效力；在審判美國總統時，由最高法院院長(The Chief Justice of the Supreme Court) 擔任主席，必有足夠法定人數出席，並有三分之二的法官通過，始能判決。

（十）彈劾權　國會有彈劾文官之權，由衆院提起彈劾，由參院擔任審判。

（十一）國會對於憲法所授予的權力，可以通過一切必要的和適當的法律以實現之，法院對於此點所作解釋，大抵能諒解國會之意，最高法院曾屢次宣稱國會有此項權力。

參考書（見上節）

第八節　聯邦司法

根據憲法，司法權屬之最高法院和國會所成立之低級法院。國會決定最高法院內法官之數目，並可增設低級法院。憲法亦注意司法獨立，擔保法官之任期和薪金。或謂國會僅有成立法院之權，而無廢棄之權。不過聯邦法院究受國會之管理，國會雖不能取消最高法院，不能減少法官之薪金，除採取彈劾手續外，不能罷免任何法官；但可用間接的方法，以變更法院之組織，國會可於法官辭職或死亡時，減少其數目，更可於適當時期，增加贊成某種政策之法官；對於低級法院，尤能任意支配之。大體言之，司法機關於組織方面，雖受立法機關之支配；於執行法律方面，尙能維持其獨立地位。

一切聯邦法官，由總統提名參院同意後委任之。以低級法官言，此種委任方法則爲慣例，並非由憲法所規定。憲法規定總統和參議院委任高級法院之法官，同時令國會將委任低級官吏之權，授之總統、法院或各部部長。不通美國普通慣例不以低級法官爲下級官吏，故仍由總統和參院委任之，不得無故撤其職，僅能由彈劾手續罷免之。

根據憲法上的條例，國會成立下列司法系統：

（一）最高法院(Supreme Court)，法官九人，每年大抵於十月開庭，至次年五月停止。所審案件多由低級聯邦法院或州法院所提出。並涉及憲法問題。案件提出時，各法官單獨考查事實和理由，並研究其所涉法律問題，然後開會共同討論，並付表決。最後由首席法官將會議所得結論，擬成報告，稱為法庭的意見(the opinion of the Court)。再交由各法官批評，經一度精密修正後，始認為法院之最後決議。然後將其付印，並載之記錄。少數法官雖亦接受全院之決議，但認為可以根據他種理由時，可擬訂會同的意見(Concurring opinion)伸以採取別種程序，以得同等結果。少數法官對於重要案件若不贊成多數之決議，可以草成反對的意見(Dissenting opinion)，陳明該項問題應有別種判決。在美國多數涉及憲法的問題，最高法院討論結果，常以多一票通過之。各法官所陳述之意見，均正式公佈之。此類意見對於憲法之歷史進展及其實際地位各種問題方面，貢獻甚大。

（二）最高法院之下為道法院(Circuit Court of Appeals)，美國全境分為九個司法道，每道設道法院。所在事務較繁之道內，法官四五人不等，小道內僅有法官三人，均由總統和參議院所委任。每道由高級法官一人總其成，但不親往各道。若有人提起上訴，道法院可以檢閱地方法院之判決。在多數案件上：如外人與本國人民間之糾紛，不同州的人民間之訴訟，以及其他關於專利特許法和刑事法上所發生之案件，道法院可作最後之決議。關於任何法律問題，道法院可以請示於最高法院；最高法院亦可由道法院中提出任何案件，而自行決定之。

在一道內低級法院之訴訟，僅可上訴於道法院。若該項案件涉及低級法院之權力問題，或涉及憲法和國家條約之類，或涉及邦議會的議案是否符合憲法的問題，則可直接上訴於最高法院。由此可知一切涉及憲法問題之案件，皆由最高法院取決之。道法院之領域，僅涉及實施普通法律上各種案件，且多數問題極易牽涉憲法問題，可提交最高法院審理之，故道法院之權力範圍至爲狹隘。

（三）最下爲地方法院（District Court），全國分爲八九十區，總統和參議院根據各區之人口，委任一至六名地方法官。人口最少之州自成一區，其他各州分爲二三區不等，紐約州則分爲四區。大區復分爲分區（divisions），法律規定在分區內開庭之日期和地點。區法院所審判之案件至爲繁複，一切聯邦政府可審訊之罪犯，如關於郵政和板權上之案件，破產上的訴訟，由移民和保護工商（反對專利和限制）上各種法律所發生之訴訟，地方法院皆可受理。

司法部與司法機關有密切關係，司法部長（Attorney-General）爲聯邦政府之最高司法官吏，聯邦政府遇有法律問題，則以司法部長爲代表；總統和各部遇着法律問題，亦以司法部爲顧問機關。遇有重大案件，司法部長亦出席最高法院。由此可知重要聯邦法律之實施，有賴於司法部長者甚多，不過最後仍以總統所採取之政策爲轉移。

各司法區內有聯邦代辯士（U. S. district attorney）一名，助理若干名，代表政府主持控告和辯護事宜。

另有執行吏(Marshall)一名，副執行吏數名，其職責在實行聯邦法庭之判決，逮捕違反聯邦法律之罪犯，並協助實施聯邦法律。代辯士和執行吏均由總統和參院委任，受司法部長之管理。

聯邦法院之權力，由憲法規定、可分爲兩大類：（一）關於訟人可處理涉及使領人員及各部部長之訟事，與聯邦政府有關係之訟事，涉及二州以上之訟事，關於一州政府和他州人民或二州以上公民間之訟事，一州或其人民與外國或外國人民所發生之訟事。當上列當事人有訴訟時，不論與美國憲法和法律有無關係，統由聯邦法庭管理之。（二）關於訟事：不論當事人爲何，一切關於憲法國法和條約上的案件，以及關於海軍上和航行時所發生之案件，均由聯邦法院解決之。

除去兩類案件外，憲法未曾載明何種案件應由何種法院受理，而任國會支配之。第一類爲涉及駐外使領人員之案件，第二類涉及與一州有關係之案件。根據憲法，此類案件發生時，不待低級法院審訊，最高法院卽可以直接受理。但憲法未曾以之爲最高法院之獨有權，故國會仍可決定其應由何種法院審訊，並應受何種限制。至於其他屬於聯邦司法權力範圍以內之案件，最高法院僅可於上訴時受理之。

聯邦法院於行使其權力，人民有藐視法院之行動時，有處罰之權。以理論言，凡當庭有侮慢法院之行爲，或有干涉司法程序的進行之行爲，法庭始有判決處罰之權。以事實言，法官對於私人在法庭以外之言論有攻擊自身者，亦常判以罰款或逕行囚禁之。關於此種情形，論者頗有認爲濫用權力而非議之。

聯邦法院在行使其司法效用時，有發行文令（writ）之權，此類文令影響公民之根本權利。最重要者爲保護人身令（Writ of habeas Corpus）：聯邦法官在其權力範圍之內，有發行此項文令之權，其目的在保護人權、召被拘禁者入法庭，而審訊被拘禁之理由。但法庭亦不能任意發行，必囚犯爲聯邦機關所拘禁；或爲州機關所拘禁，而違反國家法律時，始可發行。第二爲命令狀（Writ of Mandamus）：其效用在强迫官吏人民和公共團體，實行其在法律上應盡之義務。通常法院下命令狀之目的，在使執行官吏履行其應盡之職責。若該項職責是任意的（discretionary），則法院不加干涉。所以請求命令狀之人，須能證明其缺乏他種法律上的救濟，並有强迫官吏履行該種職責之合法的權利。對於低級法院不願聽審或執行之案件，亦可應用命令狀以强迫其審聽或執行。第三爲訓諭（writ of injunction）：此種命令可以應用於多種方面，或有諭令的形式（the form of mandatory decree）令私人或團體履行某種行動，以維持原狀。或有臨時禁令的形式（the form of a temporary restraining order），在一種案件之眞象未辨明以前，禁止當事人變更有關係事項之現狀。或有永久訓令之形式（the form of a permanent injunction），禁止當事人實行在法律上無救濟方法之事件。最近訓諭的問題已變爲國家政治問題，因聯邦法院於解決工潮時，不時應用之。

美國司法機關既有判決國會議案和州法律之權，時時引起激烈的辯爭。因重要法律大底代表政黨的政策，宣佈其爲違背憲法，自不免引起黨派之仇視。又憲法文字上亦多模棱兩可之語句，難有正確的解釋，能使各派悅

服。此種辯爭大底起於下列兩種情形：（一）最高法院因州法律違反聯邦憲法，宣佈之爲無效；（二）因國會議案違反憲法，宣佈之爲無效。

美國政治家對於司法系統之意見，極不一致，對於司法否決權（judicial veto），頗多攻擊，以最高法院內部意見不一致時爲尤甚，建議改革者頗不乏人。激烈派主張取消司法機關有判決國會議案之權，此項建議若見諸實施，勢須修正憲法。第二派因法官的意見時時不能一致，建議法院於廢棄法律時，須有七人以上之同意。第三派主張國會對於法院所否決之議案，若能重行通過，則該須議案繼續有效，是不啻將司法否決變爲總統否決之性質。當然此類建議目前均無實行之希望，但研究政治學者不可不注意之。

參考書

C. W. Benn, Brief Survey of the Jurisdiction and Practice of the Courts of the U. S. 1927.

J. N. Claybrook, Federal Courts.1928.

J. M. Landis, Business of the Supreme Court. 1927.

W. F. Willoughby, Principles of Judicial Administration. 1929.

J. A. Bent, Independent Judiciary. 1925.

C. N. Callender, American Courts. 1927.

C. Warren, Congress, the Constitution and the Supreme Court. 1925.

C. G. Haines, American Doctrine of Judicial Supremacy.

C. A. Beard, The Supreme Court and the Constitution.

F. E. Melvin, Judicial Bulwark of the Constitution

F. J. Stimson, American Constitution as it Protects Private Rights 1923.

第九節 合衆國以外之疆域政府(The Government of the Territories)

研究各國政府之士子，大底不以美國爲殖民國家，其實美國之全部歷史，爲繼續不已之疆土的擴展，原有之十三州，僅爲全國疆土十分之一。按美國之疆土擴展可分爲兩個時代：第一期自革命戰爭結束起至一八六七年止，美國獲得西北疆域以及 Louisiana（購自法國）和 Florida 二州；更由墨西哥而得有 Texas 州以及西南疆域。以上所述各部疆域，俱屬毗連，成爲完整版圖，逐漸形成美國之自然疆界。第二期自一八六七年以至最近，獲得的疆土之性質乃大變。自一八六七年由俄羅斯購得 Alaska 以後，美國始有不毗連的疆土；更於一八九八年佔有斐律濱，Porto Rico 和 Guam 諸地，同年因該國政府之請求而吞併 Hawaii；復於一九〇〇年與英德訂約而得有 Samoan Archipelago 中數島；於一九〇四年與巴拿馬新共和國訂約，而得永久管理巴拿馬運河區域；最後於一九一七年購得 Danish West Indies。

按第二期與前期所得各地之主要區別，在後得疆域與母國隔離，將來亦未必有變爲州的希望，實際均爲殖民地。故自一八一八年後，美國所統治之疆土，可分爲兩大類：一類爲構成美國本部之部分，其人民享受全部憲法上的權利和特權；他類概括遠方疆域，居民不能享受同等的權利。

憲法起草員早知合衆國之組織，必不限於原有十三州，故於新憲中附有加入新州之條款，規定可由國會議決准許新州加入；又凡未變爲新州之疆域，根據國會之決議案治理之。當然憲法並無明文規定國會有獲得新疆土之權力，於一八〇三年購買 Louisiana 州時，且有宣稱國會無此項權力者，但聯邦最高法院於一八二〇年判定：美國既爲國家，亦有獲得新疆土之權力。

國會既有獲取新疆土之權力，因以發生多種連帶問題，此類問題先後曾由最高法院解釋之，而各疆域之憲法地位因以確定。概言之：國會對於遠方疆域管理異常嚴密，此類疆域中之居民，除由國會明令授予公民資格外，不爲美國之公民，亦不能享受公民之權利。法院將一切疆域分爲兩種：凡正式併入合衆國者稱爲歸併的疆土 (incorporated territory)；凡未經過此項手續者，稱爲未歸併的疆土 (unincorporated territory)。以前類疆土言，國會之權力受憲法之限制；以後類疆域言，國會僅受憲法中根本條款而可推行於美國全部疆土者之限制，最高法院事先未曾解明何爲根本條款，待該類問題發現時，分別解決之。以關稅法言，法院以爲租稅劃一不爲根本條列，所以國會於輸入屬島之貨物，或由屬島輸入美國之貨品，可以規定特別稅率。

根據國會議案，Porto Rico 人民爲美國公民。斐律濱人民則無此種地位，稱爲美國屬民 (Nationals)，斐人可以受美國政府之保護，在國際問題方面亦可得其協助。以國際法言，斐人均爲美國公民；以憲法言，則非美國公民，不能享受公民之特權；以事實言，斐人已可享受美國公民多種憲法上的權利。

美國各疆域中地方情形各自不同，故政府組織至不一致。例如（一）Alaska 為歸併的疆域，但凡國會所通過之法律，施行於美國本部者，亦適用於該地。該地有總督一人，並有兩院制之立法機關，總督由美總統所委任，兩院議員均由人民所選舉。立法機關有立法權，但不得與美國憲法和法律相抵觸，總督有否決權，與總統之否決權大致相同。該地選代表一人出席美國國會，可以發言，但無表決權。

（二）Hawaii 亦為疆域之一，但屬「未歸併」之類。在一九八三以前該地為君主國，是年發生革命，改為共和國，共和政府要求歸併美國。此地有總督一人，由美國總統所委任，有秘書長，財務長，檢察長，各種高級行政官吏協助之。除秘書長外，一切人員均由總督所委任，並經該地參議院之同意。該地有兩院制的立法機關，議員均由民選，可以自訂法律，自征租稅，並可自決每年支出，但受美國國會之普通管理。總督有否決權，但兩院若能繼續有三分之二的通過，則議案仍屬有效。倘立法機關不能通過支用案，以利政府的進行，總督可於閉會時，招集特別會議，以討論各項支用案。同時財務員可以根據總督之意見，按上年度之支用案支付款項，如此立法機關乃不能利用支用權，以壓迫政府。此地亦有其法院系統，並有聯邦地方法院一所。選民推選代表一人，出席美國衆議院，但無投票權。此地採取普及選舉權，但以能寫讀英文或地方言語者為限，因此多數中日人民遂無選舉權。

（二）Porto Rico：美西（班牙）戰爭時，美軍佔領 Porto Rico，最先二年由軍人治理之。最近政府組織則根據一九〇〇年 Foraker Act，後於一九一七年大受 Jones Act 之變更。島上行政首領為總督，由美國

總統所委任，並得參議院之同意，無規定任期，以總統之態度為轉移。總督有六部部長協助之：其中一部，如檢察長和教育長由美國總統所委任；其他四部，如財務長，內務長，衛生長，農工長，均由總督委任之。六部部長合組執行會議，以顧問地位協助總督。

此島之立法機關，有參衆兩院：參議院有委員十九人，由七個參選區域各推二人，其餘五人則用普選方法推選之。衆議院議員三十九人，由三十五衆選區各推一人，其餘四人則用普選方法推選之。此島採普及選舉權，但選民須能通過文字試驗，始有投票權。立法機關有征稅（但出口稅除外）借款及決定支用權，兩院對於支用案不能同意時，則上年度之預算繼續有效。總督可以否決立法機關之議案，立法機關若能繼續以三分之二通過之，則提交美國總統解決之，美總統若不於九十日內否決之，則為有效。一切島立法機關通過之議案，均須報告華盛頓，國會有廢棄之權，不過國會通常甚少干涉。此島人民可以推選代表一人，出席美國衆議院，但無表決權。

島上有聯邦法院和地方法院，聯邦法官由美國總統所委任，地方法官則由總督所委任，並須得島上參議院之同意；但地方最高法院內法官五人，亦由美國總統所委任。

（四）斐律濱羣島（The Philippine Islands）根據一八九八年條約，西班牙將斐律濱羣島割讓於美國。最初三年中該地由軍人治理之，同時美政府委派委員會至該處調查，並建議一種民事政府系統。當時美總統以海陸軍總司令之權力管理其行政，國會復授總統以全權，以治理斐律濱，根據此種委托權，總統委任總督一人，並

委任一個立法機關，兼有美斐人民。此種臨時政府存在一年之久，至一九〇二年，國會復通過法律，改組該地政府，規定執行權由大總督一人和行政各部部長行使之。大總督由美總統所委任，並須得美參院之同意，各部部長亦如之。在正式議會成立之前，由各該部部長和其他委任官吏四人合組委員會，主持立法事宜，逮正式議會成立，則以之爲上院。以上各項條款均經實現，第一次斐律濱議會於一九〇七年招集，直至一九一六年 Jones Act 對於斐島政府產生三種重要變遷：（一）擴大地方自治權，（二）增加大總督之權力，（三）選舉參議院，以代替委員會。

最近斐律濱之政治組織，可簡述之如下：執行權由大總督行使之，大總督由美總統所委任，並須得美參院之同意，無固定任期。並有副總督，其委任之方式相同，副總督兼任教育部長。其他各部部長則由大總督委任之，且須得斐島參議院之同意。大總督監視全部行政，預備預算，提交斐島立法機關通過，立法機關若不能按時通過支用案，則上年度之支用案繼續有效。大總督對於立法機關之決議案有否決權，立法機關若能再以三分之二通過之，則該項議決案須轉呈與美總統於六月內決定之，副總統和各部部長以及兩院議長合組大總統之內閣，在斐島則稱爲國際會議 (Council of state)，此種機關僅有顧問性質，以協助大總督。

斐島立法機關爲兩院制，有參議院和衆議院 (assembly)。參議院議員二十四人，由十一參選區選民各選一名，其餘二名則由大總督所委派，以代表非基督教的省區，參議員任期六年。衆議院議員九十名，八十一名由單

選區內選民推選，其餘九名則為大總督所委派，任期三年。兩院具有會同立法權，大總督可以否決其決議案。

一切美國屬民年在二十歲以上，居住斐島至一年以上，能寫讀英文西班牙文或當地文字者，有選舉權；不通文字，而具有相當資產，或納相當租稅者，亦有選舉權；凡在一九一六年前有選舉權，以後雖不能符合以上數種條件者，亦得有選舉權。參衆兩院之選舉權相等。

斐島有三級法院：地方法院，第一級法院，和最高法院；但未設立聯邦法院。在固定條件之下，斐島最高法院之判決，可以上訴於美國最高法院。地方法院和第一級法院之法官由大總督委任，並須經斐島參議院批准；最高法院之法官，則由美總統委任之。

斐島亦有其地方政府之系統，總計有三十一省，各省有省長，並有行政官吏協助之。省長由省內選民每二年推選之，行政官吏由大總督根據文官職務條例委任之。省長和選任委員二人組織省議會(Provincial Board)，省政府之主要效用為：征收租稅，維持主要道路，並監視市機關之工作。租稅征收後，一部分呈繳全島財部，一部分支配於市機關，一部分留歸省用，但省為征稅之主要單位。此外尚有非基督教的七省，完全受斐島政府之管理，不自有其地方政府系統。

斐島所有大小市區，計有數百之多；京都 Manila 由市長和市議會 (Municipal board) 治理之。市長由大總督所委任，並須得斐島參議院之同意，任期三年。市議員十名，均由民選，市議會每年推選主席一人。市議會通

過地方法令，管理行政各部並決定公有事業。都市除外，其他一切市區按其大小而分為四組，各有民選的市議會，議員自八人至十八人不等。此類地方政府，嚴受省政府之管理。

一九一六年之 Jones Act 伸明在斐島政府穩固之後，美國有承認其獨立之意。此後五年，美國政府一任斐島立法機關自由治理該島。當時大總督 Francis B. Harrison 曾報告華盛頓政府，宣稱斐島已適於獨立。但哈丁（Harding）總統認為有調查該項問題之必要，委任委員二人視察該島，結果報告反對斐島獨立，該項問題因以擱置。斐島立法機關以未得獨立，不與大總督合作。當然斐島果真獲得獨立，其政治狀況未必因以改進，此點斐人亦深知之。不過受現今民族思想澎湃之會，人民寧甘受自治之害，而不願受他人之統治，印人之反英，同屬此例，非特斐島而已也。

在（五）Samoa 和（六）Guam 各島，一切政權屬之美海部所委之司令官（Commandant）司令將各島分為區域，每區委任總督一名，地方政府則由當地人民主持之。又美國於一九〇四年與巴拿馬共和國訂約，永久佔用（七）巴拿馬運河地帶（Panama Canal Zone），廣約十英里，地帶內一切行政由美總統委任總督一人辦理之。最近所得（八）丹麥西印度羣島（Danish West Indies）或稱 Virgin Islands 亦由美總統委任總督一人治理之。

參考書

P. T. Moon, Imperialism and World Politics.

J. E. Thomson, Our Atlantic Possessions. 1928.

K. Mixer, Porto Rico. 1926.

V. S. Clark and Associates, Porto Rico and Its Problems. 1930.

J. B. Bishop, The Panama Gateway.

F. F. Bunker, Hawaii and the Philippines. 1928.

R. M. C. Littler, Goverance of Hawaii. 1929.

W. C. Forbes, Philippine Islands. 1929.

D. C. Worcester, The Philippines, Past and Present. 1930.

M. M. Kalaw, Self-government in the Philippines. 1919.

R. L. Buell, Philippine Independence. 1930.

第十節　政黨

美國政黨之全部歷史，約計百四十年，可分為三個時期。第一時期自一七八七年至一八二〇年，中有聯邦派(Federalists)和民主共和派(Democratic-Republicans)，一則主張中央集權，一則擁護州權，使人民在政治上分為兩派。自一七八九年以至一八〇〇年，聯邦派當政。至吉伏生(Jefferson)當選為總統時，民主共和派大勝，聯邦派竟完全消滅。

第二時期自一八二〇年至一八六一年，政黨頗有分化和聯合。最初民主共和派分化，後得賈克生之領導，一部分脫黨分子和原有分子聯合而成為民主黨，當政二十年之久。（一八二四年至一八四四年）另一部分黨員與急進派聯合。至一八五六年選舉，急進黨亦行分裂，而新共和黨出現。共和黨選林肯為總統，當政二十四年之久。

第三時期自一八六〇年以至最近，共和黨和民主黨之分野至為明顯，此外尚有他種組織出現。小黨之中可足記述者有以下數種：（一）禁酒黨（Prohibition Party）曾於一八七二年招集年會，其目的在反對酒精飲料的製造和販賣，以後對於其他問題、亦復表示意見。（二）社會黨存在約三十年之久，前此則有社會勞工黨和社會民主黨，今日之社會黨，即由上述二黨聯合而成者也，其黨綱在要求政治上和經濟上的改良。此外時有小

黨出現，最初容有相當力量，而終歸消滅，如一八九〇年至一八九六年之民衆黨（Popularists）以及自一九一二年至一九一六年之進步黨（Progressives）是也。歐戰後一部分工人組織獨立工黨，但於一九二〇併入農工黨（Farmer-Labor Party）。又於一九二四年共和民主兩黨以外，少數政治組織於總統選舉時期，採取一致行動，號稱獨立派（Independents），欲推 La Follette 爲總統。近日尙有工黨的運動，並已引起一般人之注意。總之美國之小黨雖多，而二黨制度似尙能維持。

美國小黨雖多，在政治上影響不大，故祗附帶說及。以下討論民主和共和兩黨之組織，及其政見上之區別。

以黨員分子言：民主黨中農工小商中商和中產階級居多，共和黨中製造家財政家和資產階級較多。以政策言，民主黨主張征收所得稅，小收入免征，大收入累進；攻擊大企業，破壞專利營業，迫其減低物價；更主減低保護關稅，尤注意民衆食品上之稅率。共和黨則主增高保護關稅，而減征所得稅和遺產稅。民主黨反對國家銀行發行紙幣，贊成自由鑄銀；共和黨主張整理全國銀行。民主黨主張救濟農工，反對以兵力發展商業；共和黨主張採取積極商業政策，不惜以外交和海軍爲後盾，民主黨每以此而指爲帝國主義。民主黨贊成取消禁酒律，共和黨主張維持禁酒律。民主黨贊成與國際聯盟合作，共和黨則主嚴守中立，不參加歐洲政治。民主黨之外交政策趨重審愼，不欲與任何方面發生衝突；共和黨之外交政策則較爲積極。

上段所述兩黨政見上之異點，係概括言之。在慣例上和固定時間內，大致無甚錯誤。不過民主黨與共和黨兩

黨之抗爭，到了近代，已非主義的鬥爭，雙方皆爲競爭而競爭，不是主義和政見上之衝突。例如一九二八年總統選舉時期，民主黨候選人史密斯(Smith)與共和黨候選人荷佛(Hoover)所提出之政綱，並無若何顯著的異點，雙方均主禁酒，雙方均主保護關稅，雙方均不主張參加國際聯盟，共和黨主對華不干涉，民主黨則主容許菲力濱獨立。

以政黨組織言，前此各黨採取小組會(Caucus)形式，後更採取黨代表會議(Convention)形式，至一八三六年，各地黨機關皆採取黨代表會議形式，而地方黨代會議，州黨代會議和全國黨代會議出現，黨代會議提名候選人，起草政綱，並組織執委會，使主持一切黨務。

各黨皆有全國執行委員會(National Committee)，由各州和各區域黨代表組織之，表面委員由全國黨代表大會推選，實際則由出席大會之各州代表團選擇之，故各州黨機關均有代表參加黨務。全國執行委員會之工作甚繁，如選定全國黨代表大會之地點和日期，通令各州選舉代表，進行選舉運動，支配宣傳文件和人員；解決黨內糾紛；籌計並支配競選款項之類。當然執委會不能進行全部總統選舉行動，由各州所派委員，主持與該州有關係之事務，並與各該州執委會合作，詳細工作則交由州委員會，以及地方黨機關代行之，不過全部責任則由全國執行委員會擔負之。

全國執委會有主席一人，亦爲黨內政治領袖，表面爲全國執委會所推選，實際則爲總統候選人所選擇。執委

會主席須有能力遠見和忍耐心，一方面須得政治領袖之信任，一方面須能了解羣衆心理，總統選舉之成敗，與委員會主席是否得人至有關係。委員會中之次要人員爲秘書長，主持總機關之全部文書事宜支配宣傳員之路程，印刷宣傳文字，並調協各種宣傳活動。秘書長爲長期任務，並有薪給。

全國執委會附有多種附屬委員會，由執委會委員和顯著黨員組織之。最要者爲執行委員會（Executive Committee）此外如財務宣傳組織各種委員會，各有專責，但均受全國執委會之指揮，和執委會主席之監視。

全國執委會和各種附屬委員會之主要工作，在進行總統選舉，至於國會選舉，則由國會選舉委員會主持之。各黨皆組有此種委員會，其組織與上段所述全國執委會大致相同，各州和各區域各派代表一名，並設有主席和秘書長。其選任之方法則不同，共和黨之委員，由共和黨參衆兩院之小組會所推選；民主黨之委員，則由各州在國會內之州代表團所推選。

兩黨之競爭選舉方法，大致相同，對於絕對可靠和絕對不可靠的區域，均不甚注意，積極在態度不明之區域內努力。選舉勝利與否與黨內財政至有關係，故各黨皆努力募款。捐款者或爲個人，或爲公司。至一九一〇年國會議案規定各黨應於正式選舉前詳細批露其支出和收入，並須標明捐款者爲何人，以及款項如何支配。

參考書

M. Ostrogorski, Democracy and the Organization of American Parties. 1922.

A. L. Lowell, Public Opinion and Popular Government. 1914.

J. K. Pollock, Party Campaign Funds. 1926.

H. M. Rocca, Corrupt Practices Legislation. 1928.

R. C. Brooks, Political Parties and Electoral Methods. 1924.

A. N. Holcombe, Political Parties of To-day. 1924.

S. A. Rice, Farmers and Workers in American Politics. 1924.

E. A. Robinson, Evolution of American Political Parties. 1924.

E. M. Sait, American Parties and Elections. 1927.

C. A. Beard. Americam Party Battle. 1928.

S. Lewis, Party Principles and Practical Politics. 1928.

C. E. Merriam and H. F. Gosnell, American Party System. 1930.

J. W. Davis, Party Government in the United-States. 1929.

第三章　美國州政府

第一節　各州在合衆國內之地位

在研究州憲法之前，吾人首須說明州在國內之地位。美國的州與法國的行政道（Département）不同，因州不僅爲政府分區而已也。各州有固定的權力，在所規定的範圍內，有最高權力，並可自定其政府組織。其權力爲原有的，而非付託的，在有聯邦憲法之前即有州，州且有主權的特點。聯邦憲法由州代表擬訂，並由州憲法會議批准之。

美國中央政府爲聯邦的形式，在行使其權力方面，則有統一的性質。關於此點憲法起草人，曾作明顯的解釋，馬迭生（Madison）在聯邦論叢（The Federalist）中著述一文內有「嚴格言之，憲法既非統一的形式，亦非聯邦的形式，實兼有二種性質。以國家的基礎言，則爲聯邦的，而非統一的；以行使職權言，則爲統一的，而非聯邦的；以權力的範圍言，又爲聯邦的，而非統一的；以建議修正案的手續言，既非全屬聯邦的性質，亦非全屬統一的性質。

以美國之政府組織言，各州爲政府權力之淵源，聯邦政府所具有之權力，均由各州所付託。各州在接受聯邦憲法時，放棄多種重要權力授予於新成立的中央政府，使能組爲完美的合衆國，成立司法系統，維持內國安寧，籌備國防，提倡公共幸福，保障個人自由。各州既放棄其權力，不能重複行使之，例如各州不得與外國訂立條約，不能宣戰，亦不能鑄錢。州政府對於國會之獨有權，既不能分任，且受聯邦憲法之限制。州政府之權力，以未付託於聯邦政府者爲範圍，前此州政府之權力領域至大，現今則大受限制。憲法起草員固以州政府之餘剩權力，必多於聯邦政府之付託權力，熟知有大謬不然者。且聯邦政府之權力，多有彈性，經高級法院之解釋，有擴張之形勢。不過州政府仍爲美國整個政治系統之機樞，無各州及其所保留之權力，則聯邦政府無法運行。無各州之協助，則總統和國會議員無法產出，因各州決定選民之投票資格，劃定國會選舉區域，並籌備一切選舉機關。無各州則地方政府亦不能成立，因市鄉各級政府，完全根據州憲法和州法律。

或問美國各州可否稱爲主權機關？關於此點頗多爭議，實際中央和各州有政權的分配，而無主權的分配，最高的意志爲民衆意志，民衆意志卽爲主權。不過民衆既不能主持政府，勢不得不將一切權力分授於聯邦政府和各州政府，使在規定範圍內均爲主權，實際均非主權。

民衆於實行主權權力時，亦須遵守固定的程序。通過關於憲法條款之擬訂或修正，若由國會所建議，則國會須有三分之二的通過，並須得四分之三的州議會所批准。若由州議會建議招開憲法會議，先須有三分之二的州

議會贊同始能招集；後須有四分之三的州議會批准，始能通過。

美國本部四十八州之面積和人口至不一致，其法律地位則屬平等，可行使之權力亦相等，並受同樣的憲法上之限制。各州政府對於聯邦政府他州政府和美國公民所負之義務亦皆相同，國會不得利一州而損他州，必須一視同仁。新州初次加入合衆國時，有時須接受特別條件，但一經加入，則一切條件俱失其法律效用。

憲法對於新州的成立，未曾加以限制，不過在一州之內成立新州，或由數州合併一州，或合數州之一部分而成一州，均須得各該州立法機關之同意，始能實行。新州加入合衆國，或一個區域變爲新州時之程序，至爲單簡，通常由當地人民擬一呈文，呈交於國會，要求成立爲新州。國會若可贊同，則通過 Enabling Act 准許其招集憲法會議，起草憲法。憲法擬成並經人民表決後，再提交國會，國會議決後，宣佈之爲州，並承認其代表爲國會議員。

聯邦政府對於新舊各州，保障其有共和形式的政府，憲法未曾解明何爲有共和形式的政府。大概各州政府所行使之權力，直接間接得之於多數人民者，即可稱爲共和政府。在未採用十九條修正案時，政府雖否認婦女之選舉權，仍不失爲共和政府。當然對於州政府是否爲共和式的一問題，不由法庭判定之，而由國會議決是否准許各州之參衆議員出席參衆兩院，因兩院得以自由決定其議員之資格。所以國會若以一州政府不爲共和式的，在未變更之前，可拒絕該州議員出席國會。

憲法規定聯邦政府保障各州，使不爲外力所侵佔；若得州立法機關之請求，（在州立法機關不能招集時，可

由執行機關代爲呈請）聯邦政府可以協助各該州政府，平定內部擾亂。此種保障至爲明確，絕無誤解可能。若外力侵入任何一州，聯邦政府不待州政府之請求，可立卽干涉。若一州發生暴動，必待州政府正式請求協助，始能干涉。若該項內亂影響聯邦政府之效用，如郵件的傳運和租稅的征收等項事宜，則不待州政府之請求或同意，聯邦政府亦可立卽干涉。

州政府之權力，未曾列舉於聯邦憲法中，凡未標明何屬者，均屬之州政府。反之，聯邦憲法在三方面削減州政府之權力：（一）將一部分權力讓與聯邦政府，（二）禁止州政府實施多種事務，（三）並使之擔負多種州際間的義務。至於讓與於聯邦政府之權力，曾於前節討論之；憲法禁止州政府執行之事務，與禁止國會者大致相同，但另加數種重要條款；州際間的義務大抵涉及州際間禮貌（interstate Comity）上之事實。至於憲法禁止聯邦政府和各州政府執行之事務，詳見第七節表內，不復贅述。

憲法禁止州政府通過任何法律，損及合同之義務，此點產生多種爭議。實言之，所稱損及合同之義務一言，僅適用於私人公司或團體，公共機關如市道之類，其憲章不爲合同，故不受上述憲法條款之保護，州立法機關可以隨意取消之或變更之。地方政府爲州政府之代表，成立地方政府之目的，在便於執行地方之效用，州政府具有無限制的權力，可以隨意變更其憲章。但在採取自治市憲之州內，州憲法亦與市政府以相當保障，對於州立法機關之權力，並加以各種限制。

修正案十四條規定國會和州政府不經適當法律手續，不得剝奪財產；州政府不得通過任何法律，損及美國公民之特權；亦不得剝奪任何公民同受法律保護之權利。當時通過此項法律之目的，在與黑人以適當保障，使南方各州不得通過仇視黑人之法律，結果黑人並未援求此項條款之保障，而公司和團體反藉此以與訴訟。至於所稱法律之同等保護一言，究不是一切個人或團體在一州法律之下，應受絕對平等待遇；不過法律對於個人或階級若規定不平等的待遇，必須根據適當的理由，而不爲不公平的歧視。例如州法律可規定某種事業，祇能由本州人進行之，或惟男公民可以進行之。又州政府可以訂立規程，適用於一種工業，而不適用於他種工業，若此種分類是合理的，則不違反所謂同等保護的原則。不過州法律若加一部分人或團體以限制，予其他一部分人或團體以自由，而二者之地位大致相等，則可援引十四條修正案以反對之。

聯邦政府所加於州政府之義務，涉及州際間的禮貌和引渡罪犯兩種。通常言之，各州各自獨立，其法律法庭和官吏所行使之職權，以在各該州之內爲限。但多種事實每涉及他州之法律和法庭決議，憲法規定：一州對於其他各州之公共行動記錄和司法程序，應承認之，並應信任之。所以一種民事問題，若曾由一州法庭審判之，則該項判決必爲其他各州之法庭所承認，不必重行審判。但此項規定不適用於刑事判決，一州政府不須施行其他各州之刑法，州政府可將逃犯交回原州，但不審判之和處罰之。

根據州際間禮貌上之義務，任何一州之訴訟，若遵守該州之法律和慣例進行者，則其他各州應認爲合法的

行爲。所以在一州之合法的婚姻，在其他各州均屬有效，不論各州婚姻上的規程如何不同，契據遺囑和合同均是如此。

引渡罪犯，亦爲聯邦憲法所訂爲州際間的義務，究竟何類罪犯可以引渡，憲法訂爲叛逆和重大罪惡。通常必某項犯人由一州逃往他州，始能要求引渡，其手續至爲單簡。由罪犯發生之州內，政府提起公訴，準備逮捕，然後由州長提出引渡要求，由警官携往犯人躲避之州內，投交該州州長。若手續合法，大抵能得該州長之許可，而將犯人交出。有時犯人反對引渡，果如此則該州州長可先作一度審問，然後決定是否引渡。州長可以根據各種理由，而拒絕引渡；州長若不願引渡，則無法强迫其交出。

除上述兩種義務以外，各州政府尙負有他種義務；例如各州必須成立選舉機關，以推選參議員和衆議員；各州政府不得阻碍聯邦官吏執行其效用；更須忠實的遵守憲法的精神，並實施良好的法律，以提倡國家的繁榮。總之，美國之政府計劃，需要聯邦政府和各州政府兩間切實合作，並須州政府於法律義務之外，亦能協助聯邦政府。

參考書

W. W. Willoughby, On the Constitution of the United-States. 1929.

W. Thompson, Federal Centralization. 1923.

A. F. Mac donald, Federal Aid: a Study of the American Subsidy System. 1925.

R. L. Mott, Due Process of Law. 1926.

H. V. Ames, State Documents on Federal Relations. 1906.

J. W. Burgess, Political Science and Comparative Constitutional Law.

第二節　州憲法

州政府之基礎在州憲法，在一七八七年以後，十三州均已採用憲法，故於聯邦政府成立之前，已有完全的組織。自聯邦政府成立後，另行加入三十五州，總計四十八州。各州有自由製訂和廢棄州憲法之權，唯一限制在不能與中央憲法條款相抵觸。

州政府於訂立新憲法時，招集憲法會議，其程序各州大致相同。州議會認爲有招集憲法會議必要時，則將該項問題提交人民表決，人民若表贊同，則舉行選舉推選憲法委員。通常按照參衆選區推選，亦有自由選舉者，委員的數目由州議會規定之。一九一七年麻州(Massachusetts)憲法會議委員三百二十八人，一九二〇年依州(Illinois)憲法會議委員則僅有百零二名。憲法委員就州議會開會，通常在州議會不開會時期。會議自選主席組織委員會，然後起草新憲法，或提出修正案，並將一切建議分類交付適當委員會。委員會討論後，擬一報告呈報憲法會議。憲法會議之工作完畢時，則交付選民表決。

憲法會議與州議會頗多相同之點，但亦有根本不同之處：(一)州議會爲純粹黨派機關，顯然有兩黨，各黨試以實施其黨綱。在憲法會議中，黨派的分野不甚明顯，且既爲討論機關，不能決議，故妥協之時間較多。(二)憲

法會議所討論之問題較少，且此類問題關係政府之根本事實，須能自由討論，並須充分討論之。州議會所討論之問題既多，所用程序在能使議事敏捷。（三）州立法機關之工作，受州憲章之限制；憲法會議所能討論之範圍則無限制。（四）州議員當選後，有固定任期，憲法委員當選後，至事務終了時為止。

憲法會議可以提出各種修正案，並可提出新憲法。實際以提出修正案較為有利，因提出新憲法時，選民僅能整個接受之，或整個否決之，選民每因反對少數條款，甚至否決全部憲法。如紐約州憲法會議於一九一五年所提出之新憲法，編訂甚優，祇以少數條款為選民所反對，竟被否決。而麻州憲法會議於一九一八年所提修正案二十二條，竟能完全為選民所接受，其顯例也。憲法會議亦可同時採用兩種計劃，擬訂新憲法，同時提出各種修正案，交由人民表決之。

若僅欲修改憲法，則無須招集憲法會議。多數州憲法載有較簡單的修正方法：（一）州議會可以建議修正案，正式通過後，交由人民表決，若為人民所接受，則成為憲法之一部分。表決時通常以比較多數為通過，但亦有絕對多數的規定。（二）可用民衆提案以建議修正案，此種方法於一九〇二年始於 Oregon 州，後有十四州採用之。其程序如下：民衆欲修正憲法，可擬一呈文，若能得規定的簽名人數，不須州議會之同意，即可交由民衆複決，通過後即成為憲法之一部。

州憲法之內容，各州不同，衡之國家憲法，大都較為詳盡。New Jersey 之憲法最短，僅有十四頁；Louisana

之憲法最長，約九十頁，載有各種詳盡事實。最近趨勢，各州大抵增加其憲法上的條文，致有兩種不良結果：（一）條文過繁，冗增加訴訟的機會，並使州議會和州法院愈受束縛。（二）規定過嚴密，使憲法不易適應區域內社會的和經濟的需要，不特不能增加政府之效率，適足以阻礙之。

各州憲法大抵概括下列數點：（一）列舉個人權利，附有多種普通保障和限制，以維護公民的自由。（二）憲法中每有規定政府組織的條款，如州長高級長官和州議員如何選舉，牠們的權力和牠們的相互關係，以及州法院的組織之類。（三）關於彈劾地方軍隊，租稅，借款，地方政府，教育等項均有規定，選舉權和選舉通常自成一節。

在其固定範圍內，州憲法爲至高無上，州政府之執行立法司法各部均須遵守服從之。州議會須注意州憲法所規定之限制，若有爭議，則由州最高法院解釋其是否符合憲法。除非州憲法明顯規定不能執行外，法庭多認州議會有執行的權力，與聯邦法院解釋聯邦政府的權力時，適得其反，國會之權力，以聯邦憲法明白授予者爲限。最近州議會於通過新議案時，多諮詢法院之意見，此係顧問性質，法院不負任何責任。

外人每以美國各州憲法異常參差，其實不同之點，多係末節，根本條例則大致相同。（一）各州皆有共和式的政府，受人民之管理，憲法由人民所製定。除少數州規定文字試驗，南部各州取締黑人外，各州均採用普及選舉，各州人民均爲美國公民。（二）各州政府系統大致相同，皆根據分權的原則。各州皆有州長，均由人民直接選舉，

且有固定的執行權。各州均採取兩院制的州議會，皆由民選。各州均有三級法院，最高級皆有宣佈州立法違憲之權力。州政府各機關間的關係，亦皆根據制衡的理論。（三）各州均分爲地方政府區域，均分爲道，（在Louisana則稱爲教區）多數皆有市鎮；一切地方政府之權力，得自各州，各州之地方政府，均在人民管理之下。（四）在各州中，政黨系統大抵一致，各黨同時參加聯邦和地方政治，並採用同樣方法。聯邦政治和各州政治雖不盡吻合，異點究不甚大。

參考書

R. S. Hoar, Constitutiena1 Conventions. 1917.

W. F. Dodd, Revision and Amendment of State Constitutions. 1917.

J. Q. Dealey, Growth of American State Constitutions. 1915.

W. Mc Clure, State Constitution-Making. 1916.

第三節 州立法機關

州立法機關爲州政府之最高部分，製訂州法律，管理支出，並大形決定執行機關所進行之效用。當然憲法限制逐漸增多，各州又復採用民衆提案和民衆複決，致使州立法機關之權力頗限制，此外獨立官吏和機關又復攘奪其政治的效用，使其影響逐漸減少。但大體言之，州立法機關仍不失其爲州政府之重要部分。

州立法機關之組織，各州不同，但其根本形式則大體一致。各州立法機關大抵採取兩院制，有會同立法權，且均由民選。上院稱爲參議院（Senate），參議員人數較少，根據參選區而選舉，任期或爲二年，或爲四年，New Jersey 則訂爲三年。下院有稱爲衆議院（House of Representatives），有稱爲州議會（Assembly），或稱爲代表院（House of Delegates）。議員人數較多，根據較小之區域而選舉，任期較短，通常爲二年。其代表單位爲道，或爲道之聯區，或爲道之分區，在新英吉利則爲鎮或鎮聯區（group of towns）。此類單位於人口清查後重行支配之，使各區所代表之人口，大致相同。

提名州立法機關的候選人之方法不一，有由小組會（Caucus）主持，有由黨代表會議（Convention）主持者，更有採用直接預選會（direct primary）者。當然必選舉區域甚小，全黨選民可以聚集於一處，始可應

用小組會之提名方法，卽在小區域內，亦將此種提名方法廢除。由黨代表會議提名一法，在南方少數州內，尙有採用者，是由各分區推選代表組織黨代表會議主持提名事宜。直接預選會爲最通行之提名機關，根據此種方法，市民若欲競選，須塡寫提名單，並須有合格選民若干人簽名，手續完備後，繳與主持選舉之官吏，官吏認爲符合法定手續，則將該候選人之姓名，加印於預選票上，因此一張預選票可以記載候選人數百名之多。至預選日期，選民前往預選會推選候選人，對於每一職位，通常推選候選人二人以上。由此可知直接預選會與黨代表大會之重要異點有二：（一）預選會不爲政黨所操縱，而由政府機關所主持。（二）預選會不爲黨派集會，而爲正式投票處，選民自由推選候選人。

美國共有三種直接預選會：（一）嚴密的預選會（closed primary）：在此種預選會內，惟正式黨員始可參加投票，預選會內備有各黨選票，選民宣言爲何黨黨員，則得何種選票，美國多數城市皆採取此種辦法。公開的預選會（open primary）：在 Wisconsin 州內，有少數市採取此種預選辦法。選民到投票處時，不須宣佈其黨籍，可得各黨的選票，或得總票一張，上列各黨候選人，投票人決定推選何黨名單後，卽將該黨名單拉下。（三）不黨預選會（non-partisan primary）：預選票上之姓名，或以字母爲先後，或由抽籤方法以定其先後，不載明其屬於何黨，得票最多之前二名，當選爲候選人，數週後再舉行正式選舉。

州選舉大抵採取秘密投票，間有應用投票機器者。投票時期有與國會選舉或總統選舉同時舉行者，有於其

他時期舉行者。各州自訂公民選舉權，但通常採用普及選舉。各州皆有居留時間的規定，自六月以至一年不等。並有文字試驗的規定、公民須能通過此項試驗，始有投票權。通常以普通多數爲當選，依令諾（Illinois）州並施行少數代表制（Minority representation）。（按依州分爲五十一個選區，各區選議員三名，各選民可投三票，可以三票分投三人，亦可以三票投一人，如此辦法可使少數黨推選議員一人。）

議員選定後，卽集合開會。多數州內州立法機關每二年舉行常會一次，少數州立法機關每年招集會議；每期會議通常繼續至二月之久，中間亦有短時間的停會。有此州憲法規定州立法機關開會日數，Oregon 和 Wyoming 定爲四十日，Maryland 和 Minnesota 定爲九十日，Connecticut 則定爲五月。亦有規定在固定時期內，議員每日得補助費若干，過期則無薪給。不過州長於必要時，可以隨時招集特別會議。

州立法機關之權力範圍至爲廣漫，概括未被聯邦憲法和州憲法所限制之一切政府活動。聯邦憲法對於州立法機關之限制，已詳見他節。至於州憲法對於州立法機關之限制，不特涉及公民權利，並涉及多種他項事實。此類限制各州又復不同，例如州立法機關有爲憲法條款所限制，不得發行執照於市政府或私人公司；批准借款不得超過固定數量；對於投票權不得規定財產資格；不得津貼非國教之宗教教育機關；未得當地選民許可之前，不得變更道機關所在地；不得減少法官之薪金；所訂租稅法，不得有輕重之別。除去此類實際限制外，州憲法有時詳細規定多種事務進行之程序，甚至立法機關之立法程序亦受限制。例如議案於正式執行之前，必須印就；一個議

案僅能涉及一個問題之類。到了最近，此類限制的條文，尚有增加不已的趨勢。不過限制的條文雖多，而州立法機關所訂法律直接影響公民生活，如生死登記，教育，職業，財產，婚姻，投票權，租稅，勞工，公濟之類，公民習而慣之，未知其爲州立法機關權力之所及。

立法機關在實行其立法效用時，除受州憲法的條例之限制外，可自訂其立法程序，大抵皆以國會立法程序爲根據，大體趨於一致。

在有副州長（Lieutenant-governor）的州內，副州長任州參議會主席，否則州參議院自選主席。州衆議院自選議長，實際由多數黨小組會決定之。議長任衆議院主席，在三分之二州內有選任一切委員會的委員之責任；在其他三分之一的州內，則由 Committee on Committees 分派之。此外參衆兩院各自選任其他職員。

州立法工作大部由委員會主持，各院設有委員會甚多。在多數州內，兩院分設各種委員會，在少數州內，如麻州之類，一切委員會幾全爲聯席形式，兼有兩院議員。委員會之大小不一，自五人以至四十五人以上。委員會之重要性亦不一致，如財政，籌計，規程，司法，勞工，工業，城市，教育各種委員會事務甚繁；其他如印刷，漁獵，恤金，聯邦關係，各種委員會，事務則甚少。凡提交參衆兩院之議案，大抵交付適當委員會以討論之。有些州規定：凡交付委員會之一切議案，委員會於聽審和討論後，必須報告參院或衆院。在另外有些州內，委員會不必報告各個議案，如是議案可自行消滅於委員會中。

多數州立法機關之委員會的數目過多，委員會的人數亦過多，委員會間工作的分配至不平均，有工作過多，亦有無所事事者。委員會大抵獨立工作，缺乏合作的精神。又最近立法機關不甚注意委員會之報告，任意否決委員會之決議，委員會工作之缺乏效率，此又一因也。

訂立立法規程之主要目的，在使事務敏捷，以防壅積之弊。在美國州立法機關中，至一期會議即將終了時期，事務異常紛繁，甚至最後一週可以通過數百議案，其草率可知。究其壅積之由，半因委員會延遲報告，半因立法機關於前數週內虛度時間。麻州立法機關為防止此種現象起見，規定委員會於固定時間，須報告一切議案。

立法程序各州大致相同，惟於解釋和應用方面則有區別，麻州嚴格遵守規程，在多數其他州內有時規避之，甚至暫時停止應用。下段敘述麻省立法機關之立法程序，以為他州之代表。

在麻州立法之第一階段為遞交呈文並附以議案。任何公民可以遞交呈文，僅須一人簽名，即有效力。當然擬訂適當議案究非易事，須有適當的經驗和才能。因此私人或團體所提議案，多由律師代擬；地方政府所提出之議案，則由其法律顧問代擬。議案之中有由議員自行擬訂者。在多數州都內，設有議案起稿局(Bill drafting bureau)，聘有專員協助議員擬訂議案。亦有附設立法諮詢局 (Legislative reference bureau) 便於議員之諮詢。此類機關頗能改進州法律之形式和文字。

根據規程，各個議案須有議員一人負責正式提出，提案人非必贊成該項議案，通常一個區域內人民欲提議

案，則交由該區議員提出。議案可先提任何一院，但須在固定時期前登記，各個議員可提議案之數目並無限制。

議案提出時，舉行一讀，僅先讀題目，然後由主席交付適當委員會，此爲立法之第二階段。通常關於議案應交付之委員會毫無疑義，例如關於租稅議案則交付籌計委員會，關於市政方面的議案則交付城市委員會(Committee on cities)，與法院有關係之議案則交付司法委員會，與勞工有關係之議案則交付實業委員會(Committee on industry)。亦有一種議案所涉事件，與兩種不同的委員會有關，則主席所決定交付之委員會，議員可以討論之，否決之或交由聯席會議討論之。在委員會開始討論之前，須將議案印成，印費由州政府擔任。

議案提交委員會時，第一步將其記載於委員會記事錄上，並規定聽詢日期，此爲立法之第三階段。到期正式聽詢，擁護人和反對人出席，分陳擁護和反對之理由。在多數州內，凡欲向委員會陳述意見者，均有陳述之機會，藉此延阻議案者頗不乏人。雙方陳述完畢時，則聽審終止，委員會舉行會議，決定提出贊成或反對的報告。委員會亦可於聽詢後數日或數週始作報告，甚或絕對不報告。有些州則規定：提交委員會之議案，必須交回，並須附以報告。

委員會既將議案交回，並附以報告，則記載於衆議院或參議院之記事錄上，準備二讀，此爲立法之第四階段。委員會報告提出會議時，衆議院或參議院可以接受之，亦可以否決之，主要辯論大抵於此時開始，並決定應否進行二讀，此爲立法之第五階段。若能通過二讀，則記載於三讀記錄上，至三讀時期，倘可繼續討論，但甚少繼續討論者，此爲立法之第六階段。三讀後，令書記謄清，提交參議院。

議案在參議院內所經歷程，與在衆院內大致相同，參衆兩院若有聯席委員會，此時不須再交付委員會，否則尚須交由適當委員會審查之。議案須經過三讀，並有兩度辯論之機會，參院若不提起修正，則由兩院主席簽證，提交州長簽字批准。若有修正，不論其重要與否，則須重行交回原院。兩院若不能同意，則組織聯席委員會(Committee of Conference)，雙方派代表出席，以謀妥協方法，議定後報告各院，大抵爲各院所接受。若不能提出妥協辦法，則議案失效，不過至是消滅者究佔少數。

由此可知多數州法律所經歷程甚久，此外尚有各種延阻議案進程之方法，所以重要議案於經過各種階段時，動須數週或數月之久。但所歷時間雖久，所經手續雖繁，而通過兩院之議案未能得多數議員之注意，法律的質量亦多未能令人滿意。

參考書

L. A. Frothingham, The Constitution and Government of Massachusetts. 1916.

J. M.Mathews, State Government. 1924.

W. F. Dodd, State Government. 1922.

A. N. Holcombe, State Government in the United. States. 1916.

R. Luce, Legislative Assemblies, 1924.

H. W. Dodds, Procedure in State Legislatures. 1918.

第四節　州長

各州政府之組織，大抵符合衡制的原則，所以各州所成立之執行機關，僅有執行的權力，對於立法機關具有獨立的地位。通常所稱執行部係指州長（governor）和其他高級官吏而言。各州所設官吏至不一致，但在多數州內，均設有副州長（lieutenant-governor），州務員（secretary of state）財務長，檢事長（attorney-general），審計長，和教育長（superintendent of education）之類。此外各州尚有其他官吏，各種部或稱局(boards)和委員會（Commission），主持各部行政，通稱爲行政人員而不稱爲執行人員。嚴格言之：州執行機關由憲法所規定，具有獨立的權力；至於行政職位則由立法機關所成立，並受其管理。不過這種解釋不盡確切，通常以高級職位爲執行官吏，低級職位則爲行政官吏，不論如何成立也。

州長爲州內最高執行官吏，其職位異常悠久，在美洲革命之前，各殖民地設有州長一人，有由間接選舉者，有由王權所委任者。革命成功以後，殖民地改稱爲州，各州採訂州憲法，規定保留州長一席。州長或由人民所推選，或由立法機關所選委。最近各州州長均由民衆所推選。候選人或由直接預選會所提名，或由黨代表大會所提名，合格選民均有當選資格，最低合法年齡爲三十。選舉時通常採取秘密投票，以普通多數爲當選，在少數州內則有絕

對多數的規定，若無絕對多數，則由立法機關由最多數名中推選之。州長競選大抵為黨派間的競爭，但在一黨佔有絕對多數的州內，眞正競爭則在預選會內。

州長之任期，或為二年，或為四年，惟 New Jersey 訂為三年，普通趨勢在延長其任期。州長大抵連選得連任，連選連任者至為普通。

關於州長於任內出缺，各州憲法俱有規定。州長可被彈劾，大抵下院提起彈劾訴訟，由上院審判，在紐約州最高法院的法官參加上院的審判。上院若有三分之二的判決，可以撤退州長之職，並可褫奪其在州內擔任公職之權。在最近百五十年內，州長被撤職者僅有九人，正式判決者尤少。

在十數州內人民若欲罷免州長，可提出呈文，呈文上有規定人數簽名，要求罷免選舉(recall election)。呈文須列舉呈請罷免之理由，卽無重大情節，亦可要求罷免，實際州長被罷免者僅於一九二一年在 North Dakota 發現一次。

州長若受彈劾而罷免，或因死亡而出缺，在三分之二的州內，則由副州長繼任。副州長之任期與州長同，亦由人民直接推選，其主要任務在擔任州參議院之主席，在少數州內並任州長的參議會(Governor's Council)之主席。副州長若不能繼任，或州內未設有副州長，州憲法大抵規定由參院議長或衆院議長繼任。州長若由罷免選舉而被撤職，則繼任人選由人民於罷免選舉時推選之。

州長之權力大抵偏於執行方面，州憲法有明白禁止其行使立法的效用者。不過在實行方面，未能完全符合理論，實際州長參加立法至爲活躍，其範圍亦甚廣。州長可以建議立法，並設法使其通過兩院，通過後簽字批准之。州長之所以能行使立法權，其原因在立法和政黨系統兩間有密切關係。州議員大抵因黨派關係而當選，當選後有贊助實現黨綱之義務。州長通常爲多數黨之黨魁，其進行立法時，可用正式公文將其建議傳達於立法機關，或與本黨領袖作非正式的會議，尤多採取第二種行動。州議員大抵尊重州長之意見，因除政治和黨派地位外，州長尚有委任權。

此外州長尚有否決權（North Carolina 除外。）一切通過兩院之議案或決議案，須交由州長簽字，州長可以採取三種步驟：州長同意，卽行簽字，亦卽成爲法律。州長在規定時期內，將原案退回立法機關，不允簽字，是爲否決。立法機關若能再以三分之二或五分之三的多數通過該案，始能成爲法律，否則無效。州長既不簽字，亦不退回，至規定日期終止時（自三日至十日不等）議案自成法律，不須州長簽字。在二十一州內，立法機關若於規定日期前閉會，州長對於議案不允簽字，是否決也，通稱爲 (pocket veto)。在其他五州中，立法機關若於規定日期前閉會，州長可以否決議案，於下期會議開始時再行交回。在其餘二十二州中，立法機關若於規定日期前閉會，凡州長不同意之議案，自然失效。

在多數州內，州長不能否決議案中之條款，僅可全部接受之，或全部否決之。在少數州內，州長可以否決案中

條款，因此增加州長對於財政政策上之權力，同時使其負行政上節省之責任。否決議案一事，州政府較多於聯邦政府，有些州多於其他各州，在州長可以否決議案的條款之州內尤多。至於州長和立法機關兩間之關係對於否決議案一點亦有影響，蓋州長對於不合作的州立法機關，行使否決權之時間亦較多。總計州長所否決之議案，約佔提出議案十之一。立法機關對於被否決之議案，若能繼續通過之，仍可成為法律，但重行通過一事殊非易事，因法定人數須有三分之二或五分之三始能通過，故被否決之議案大抵不能成立。

州長之主要職責為執行權，其範圍至廣，就其性質可分為下列七類：

（一）委任權　州長之委任權甚大，並逐漸增加。多數州憲法規定應由州長委任之官吏，其未經規定者，亦多由州長委任之。不過州長於行使此項權力時則受有限制，（一）須經州參議院批准，始有效力，在麻州則由州長會議批准。（二）在四分之一的州內，州長之委任權受文官條例之限制，但此項限制不及各部部長和高級行政官吏。文官考試委員會主持考試事宜，本州人民均可應試，州長委任低級人員時，須由該會所編之及格名單中選任。官吏的升任大抵根據服務的年限，政治影響，或各部部長的徇私，未能按照服務成績之優劣。在多數州內，州長亦有停職和撤職之權，但未可任意行使，須提出理由，舉行聽詢，在多數州內且須得參院之同意。又根據文官條例委任之官吏，撤職時亦必符合所規定之手續，是文官亦得有相當的保障。

（二）監視行政權　州長對於實施法律，進行行政事宜，有普通監視權。至於能否實際行使此項權力，則視乎州長個人之人格，和州長與其他州官吏之合法的關係。州長若有強有力的人格，並能得輿論之擁護，不論其他職位如何獨立，均能使之實現其個人之政策。不過州長在州內之地位，遠不逮總統在國家事務方面，因各部部長有不由州長所委任，州長亦不能撤其職。州長對於此輩之行動，僅有間接的影響，故亦不負全部州行政事務之責任。在少數州內，少數部長甚至暗中破壞州長之計劃，或且公然違抗其命令。

（三）財政權　自一九一一年以後，美國各州先後成立其預算系統，程序雖各不同，大體可分為三類：（一）少數州採取立法預算制（legislative budget system），執行各部將各該部收支預算，呈報立法機關之委員會，——通常為籌計委員會（Committee on ways and means），——委員會於改訂後，歸納為支用案，提交立法機關通過。是預算由立法機關完全負責擬訂，執行機關絲毫不能參加。（二）約計二十州採用所稱委員會預算制（Commission budget system），一切預算先提出預算委員會，在有些州內委員會由執行官吏和議員所組織，在其他州內則全由執行官吏組織之委員會負編訂預算和提交議會之責。（三）在半數州內則採取執行預算制（executive budget system），如接受和修正各部收支預算，編訂全部預算，提交立法機關各種職責，均由州長擔任之，州長同時提出下年度之

收入預算。除 Maryland 州議會不得增加固定條款外，在其他採取執行預算制的州內，立法機關可以自由修正，但州長可以否決之。

（四）軍事權　州長有相當軍事權，但不甚大。在名義上州長為地方軍隊之總司令，其實際效用則由法律所規定，並由副官所代行。除憲法或立法機關另有規定外，州長有委任軍事長官之權，關於地方軍隊組織上的法律，亦由州長實施之。但在州軍隊替國家服務時期，州長則失其管理權。通常州憲法或州法律規定於地方擾亂時期，若有市長或其他執行官吏之要求，州長可派遣軍隊維持治安；雖無當地人士之要求，亦可自行派兵彈壓。又州內若有暴動，需要聯邦軍隊之協助時，於州立法機關不開會時期，州長可以自行要求總統派兵協助。在州立法機關開會時期，則由該項機關要求之。

（五）關於聯邦政府和州政府兩間關係上之效用：　州長為聯邦政府和州政府之居間人，凡與聯邦政府和州政府有關係之事件，聯邦政府大抵與各州州長接洽。州長亦為州際間交涉機關，州際間犯罪引渡等項事件，均由州長負責主持。一州若欲控告他州，大抵由州立法機關議定之，州長亦有提起訴訟之權力，以保護該州之利益。

（六）赦免權　州長對於州法院所判決之罪犯有赦免權，在多數州內，州長可以獨自行使；在其他州內，州長與赦免部 (board of pardons) 共同行使，州長僅為該部委員之一。此種限制之義意，在阻止州長

利用此項權力，以實行私人或政治目的。在 Connecticut 一州，赦免權屬之立法機關。

（七）他項權力　州長尚有其他各種權力和效用：例如州立法機關中途有缺額時，由州長招集特別選舉。在州立法機關不開會時期，聯邦參院若有缺額，州長受立法機關之委托，可以暫委代理人。州長擔任多數州部和州委員會之當然委員。此外州長尙有各種例行公務，並須招待外賓，每年亦須參加州長會議。

統觀以上各點，可知州長一席；事務異常繁複，責任亦極重大。一切設施，不易使各方滿意，Prof Munro 謂州長於卸任之後，大抵毀多而譽少，並非虛語。各州州長之權力雖逐漸增加，並不因此而增高其地位，反之多數州長寧願放棄其職權，而求當選為聯邦參議員。

參考書

Finley and Sanderson, The American Executive. 1908.

J. M. Mathews, Principles of American State Administration. 1917.

E. Kimball, State and Municipal Government in the U. S. 1922.

G. A. Weber, The Improvement of Methods of Administration in the U. S 1919.

H. N. Holcombe, State Government in the United-States. 1916.

W. F. Dodd, State Government. 1922.

第五節　州內各部行政

在州政府初成立時期，除州長和副州長外，尚有少數行政官吏：如州務員，財務長，檢察長之類。此類官吏各有專責，州務員保管一切公文記錄、財務員保管一切公款，檢察長代表州政府主持訴訟事宜。此類執行官吏與少數選任官吏合組州參議會（The Governor's Council）、此項制度在少數州內存在至今。

後選任官吏逐漸增加，如審計長，教育長，勞工部長之類，分任各該部長。逮人口增加，社會和經濟問題愈形龐雜，不得不增設他部，或由官吏一人單獨主持，或由少數委員共同主持。在多數大州內，官吏和委員會之數目大增、行政機關多至六十以上、甚有多至百數以上者。

在多數州內行政機關過多，甚至無法分類。茲根據其主要效用，分爲下列十二類：

（一）主持普通行政之各部　主持行政各部之人員，通稱爲執行官吏、如州務員，財務長，審計長，檢察長，選舉部和文官職務委員會之類、各有專定的職責。州務員不特主管文件記錄，並附有多數其他效用：如公文之分散，州璽之保管，以及其他關於選舉上之各種職責。財務員保管一切收入款項，並支付款項；又州政府議決借款時，發行債劵。在財務員發款之前，各種支票須經審計長核准，審計長不時查核財務員之帳簿，報告立法機關。檢察長爲

州內最高控訴官吏，任州長州立法機關以及一切其他州官吏之法律顧問。在有些州內，檢察長監視地方檢察吏之工作。在有選舉部的州內，選舉部管理投票機關，通常假手於地方選舉官吏。在有文官職務委員會的州內，該會監視文官職務規程的實施，舉行競爭考試，保障公務人員，使其不致受政治之影響。

（二）主持清潔和公共衛生之各部　第二組部局提倡公共清潔，改進公共衛生。各州皆設有衛生部，其職責在實施衛生上的各種法律：如採集生死統計預防疾病之類。衛生部通常監視地方衛生官吏之工作。在人口衆多之州內，關於公共衛生方面之法律和規程至爲繁複，如生死登記，報告瘟疫，消毒和驗疫，排除下水和垃圾，保護飲水，檢查食物，去除障礙物，改良店舖和住房之類。最近衛生行政有集中監視之趨勢。

（三）管理公用之各部　最初各州對於公用事業多不加以監視和整理，結果公司濫用權力，貪得厚利，州政府始知有整理之必要，並成立各種監視機關，如公閘委員，水力局，鐵路委員，公共事業委員之類。此類部中頗有權力甚大，可以聽詢陳訴，並可設法調解，可以自訂規程，可以判定其取費和服務狀況是否合理，並可以强迫公司服從其命令。他部權力則較小，僅有調查權和顧問權。總之此類官吏和機關之權力逐漸擴展，惟各部工作不盡有效率耳。

（四）整理銀行和保險之各部　各州成立銀行部和保險部，以嚴密監視此二種經濟機關。委員有檢查其簿記，審核其帳目，調查其營業狀況之權力。最近各州並監視債劵和股票的售賣，根據監視的規程，售賣股票的團

體，必有確實擔保品並由州政府領得許可證後始可正式發售。

（五）整理工業之各部　至最近三十年，各州通過多種法律，以整治工商業中之衛生狀況，工作時間，工人恤金，婦孺之最低工資，童工，安全設備，工潮的公斷，以及其他有關係事項。此類法律產生多種官吏及部會之類，最要者如勞工委員或勞工部其職責在改進工廠衛生以及工人之工作狀況和生活情形。多數州通過工人撫恤法，並成立機關以實施之，通稱為工人撫恤部或稱為工業意外事件委員會，其目的在使工主替工人保險，以保障意外之損失。有些州通過最低工資法，成立最低工資部，其職責在調查女工和童工之工資，進而規定其最低工資。此外有些州正在擬訂衛生保險，老年恤金，和失業保險各項法律，又須成立新機關以實現之。

（六）主持救濟和感化之各部　各州設有慈善部，但通常州政府不直接辦理公濟事宜，而由道城村各級政府主持之，州慈善部之職責在監督和調劑其活動。州慈善部亦監視主持殘廢教育之機關，或交由其他機關監督之。各州尚有監獄和感化院，亦須設部以監督之。

（七）監視公共財產和天然利源之各部　各州有公地道路和房舍，有些州並有港口森林礦產和漁業之類，州政府成立各部，授以監督的效用，各州所訂名稱既不一致，職責亦至不同。前此各州對於天然利源以為取之不盡，用之不竭，由私人任意虛廢，而不加以限制；最近不特採取保護之法，並規定養育之方。現國州政府亦特別注意提倡農業。

（八）管理教育之各部　最近各州成立教育部，設教育長以主持之。有些州更設立特別機關，以監督州立大學，或其他高等教育機關。教育部之效用各州不同：有的權力甚大，可以規定學校之課程，選擇課本，支配州款與地方學校，規定教員之資格，取決全部教育政策；有的權力甚小，更有僅具顧問的效用者。大體言之，教育權有集中的趨勢，州教育機關之權力逐漸增大，地方學校局之權力則逐漸削減。

（九）主持估值和租稅之各部　關於估計物價和征稅方法上各種法律，異常繁複，不得不成立新的行政機關以解釋之，以實施之。有些州業經成立估值部，租稅委員，以及其他類似的機關，以主持此類職責。前此政府的收入完全依賴產業稅，較易估值；徵收時亦不易隱避。現今財產的形式複雜，如抵押品，存貨，債券，執照權，銀行存款之類，難於估值，亦難於就地征收，所以多數州政府協助市政府，並有自行征收者。現各州大抵設有租稅委員或委員會，其權力亦逐漸增加，並擔任徵收公司稅，營業稅，遺產稅，所得稅，以及其他各種租稅。

（十）管理職業之各部　各州設有多種管理職業之部，其任務在發行各種職業執照：如醫藥考試委員，牙醫考試委員，製藥考試部之類。在有些州內，更設有發給下列各種執照之部：如工程師，鉛工，車夫，看護之類。在有些州內，法院主持律師考試，在其他州內則由法官考試委員部擔任之。關於領取執照上普通規程，由立法機關所擬訂；各部則主持考試，並發行執照。多數部可以聽詢所發執照上之糾紛，並可收回執照。此類發行執照的機關之經費，大抵得之於請求人所繳照費。

（十一）軍事部　最初州憲法特別注意地方軍隊之組織和管理；不過根據聯邦憲法，聯邦政府對於地方軍隊在和平時期有相當管理權，在戰爭時期有絕對管理權。最近聯邦法律大行削減各州軍事上的權力，但各州尙保留其軍事部。

（十二）其他各部　除上述各部外，尙有多種不重要的部，每年開會一二次不等；更有各種臨時成立的部，如在建築州都和淸查人口時所組織之機關，公務完畢時，卽行取消。

吾人列舉州政府所設各部，其目的在證明兩點：（一）州事務之範圍，（二）實行此類效用之分權機關。總觀上列各點，可知各州所設機關多於聯邦政府，其事務之範圍亦較大，涉及公民之日常生活。在紐約州參加州行政工作之官吏，幾達二萬之多；麻州之官吏亦在一萬以上；統計全國四十八州之行政人員，當在二十五萬名以上。此類官吏之任命方式至不一致，也非全部向州長負責。

參考書（見前節）

第六節 州法院

除聯邦法院外，各州更根據其憲法條款，成立其司法系統。在組織和程序方面，聯邦法院和州法院頗多相同之點，但亦有兩種根本異點：（一）在多數州內，法官由人民直接選舉，在聯邦法院中則無選任的法官；（二）兩種法院之權力範圍亦復不同。聯邦法院所辦理之事務，由聯邦憲法所規定，施行聯邦法律。州法院則賦有其餘的司法權，施行各州法律。州法律之範圍甚廣，故處理之事務亦特繁。

在殖民時代，法官由州長或殖民地立法機關所委任。獨立以後，除 Georgia 外，各州保留委任法官之計劃。後於西部各州採取民選法官的辦法，逐漸影響其他各州。到了最近，除去十州以外，其他各州法官均由民選。

各州之法院組織和司法程度均不相同，但聯邦法院對於地方法院之影響，漸有一致之趨勢。各州大都有三級法院：（一）最下為地方法院 (local court)，有治安判事 (justices of the peace) 主持之，在多數州內大抵由人民所選舉。此類法院主持不重要的民事和刑事案件，有時治安判事對於重大刑事案件舉行初審，判定被告應否由高級法院審判之。在地方法院內沒有陪審官，通常鄉區內之治安判事多無法律訓練，在城市中則選擇較適宜的人員。在多數州內，不支薪的治安判事業經廢除，代以支薪法官 (Paid magistrates) 或公安判事

(police justice)每日開庭，處理各種案件。

（二）第二級法院之名稱不一，通常稱爲道法院（County courts），亦稱區域法院（district courts），並有高級法院（superior Courts）環環法院（Circuit courts）各項名稱，不論其名稱如何，其爲中級法院則一也。此類法院審判各種民事和刑事案件，並可複審地方法院之判決。案審判時由正式法官主席，並有祕書主持記錄事宜。中級法院設有陪審官，關於事實問題，其判決爲終結；關於法律問題，則可上訴於州最高法院。

（三）各州設有州最高法院（The supreme court of the state），法官自五人至九人不等，一切判決由多數通過。關於例行公務，如發行臨時文狀之類，亦可單獨辦理。在多數州內，州最高法官大都由人民選舉，在有些州內則由委任，任期自二年以至二十一年不等，在三州中且爲終身職。州最高法院之主要任務，在聽審關於法律問題方面之上訴，甚少直接承審案件。又既不管事實問題，故不採陪審制。關於完全與州憲法和州法律有關係的問題，不涉及聯邦問題，則其判決爲終結。若與聯邦憲法和法律有關係之問題，則可呈發錯誤文狀（writ of error），以上訴於聯邦最高法院。

或以州法院下於一切聯邦法院，此種印象根本錯誤。因聯邦法院和州法院爲並行的，不互相統屬。各自獨立，各有其權力範圍，在其權力範圍之內，不受其他法院之干涉。例如人民有訴訟時，律師斟酌案件之性質及訴訟人所在地，決定呈訴於何種法院。若該項事務或該訴訟人在州政府統制之下，則由州法院承理之；若在聯邦政府權

力範圍之內，則由聯邦法院承理之；其性質不明者，則由訴訟人自決。凡曾在一種法院內呈訴之案件，以後發現其應由他種法院審理，亦可移案辦理。實際多數法律上的訴訟，大抵呈訴於州法院，並由其判決。凡由州最高法院所判決之案件，僅能發行錯誤令狀而移歸聯邦法院審理。通常法院對於一種案件，必確知其與聯邦問題有關，並且非經聯邦法院之審判，不能解決該項訴訟時，始肯頒發錯誤令狀。多數案件不能符合此種條件，故不能提起上訴。

聯邦最高法院未曾隨意干涉州最高法院之判決，且一再宣言：凡與解釋州法律有關係上之糾紛，則以州最高法院之判決為終結，不隨意廢棄之。故通常呈訴於州法院之案件，須接授州法院之判決。若某項州法律違背聯邦憲法，則最高判決權屬之聯邦最高法院。通常所稱州法律違反憲法，或由州最高法院以之與州憲法發生衝突，或由聯邦最高法院以之與聯邦憲法或法律發生衝突而宣佈之為無效。

除上述各級法院以外，各州尚有其他特別法院，如處理關於遺囑和遺產的法院，在無此類法院之州內，則由道法院辦理之。在少數州內，尚有調查地契並主持登記事宜之土地法院。此外尚有主持離婚和青年罪犯各種法院。最近在州法院之工作和組織方面，頗有專科化的趨勢。

州法院之責任，在判決實際提出之案件，對於其他任何事實，不表示意見。在有些州內，則有例外。例如州憲法中有規定州長或州立法機關對於解釋現存法律，或當時建議之法律，可以要求州最高法官表示顧問性質的司法意見，這種意見對於立法上有極大的價值。又近年來加利佛尼亞紐約及威斯康孫各州允許各該州法院，對於

現行法律事實上，雖無實際訴訟發生，亦得發表宣言。其意在使法院於訴訟之前，確定公民之權利和義務，不待訴訟發生時再判決之。

在四分之三的州內，法官雖由人民所推選，實際則受有兩種影響：（一）在多數州內，法官一經當選，其服務情形若甚優良，大抵久於其位，必待法官死亡或辭職時始有缺額。有缺額時，州長有臨時委任之權，待至規定時期選舉。凡受州長臨時委任者，較易當選。（二）法官於任滿退職而有缺額時，大抵先由政黨領袖商定候選人，選民僅能由候選人中推選正式法官。有時各黨領袖舉行聯席會議，共同商定候選人，各黨佔有規定數目。

美國聯邦法官僅可由彈劾手續撤其職，州法官亦可由彈劾手續撤其職，但彈劾手續各州不盡相同。通常由州衆議院提起彈劾，由州參議院審判。此外尚有兩種撤職方式：在十二州內可由立法機關議決撤退，在九州內則由州長根據立法機關之意見而撤職；在七州內法官可由民衆投票而罷免之。Removal by address 一法，淵源於英國，其目的在保障法官，使主權不致任意撤換之。在美國採用此種方法時，通常以呈文控告法官，由立法機關的委員會或州長聽審。總之由彈劾撤職，由參衆兩院共同議決撤職，以及 Removal by address 三者有顯著的區別。第一種為司法程序，進行時須注意法律的形式和被告的權利；第二種全屬立法程序；第三種之最後決議權屬之州長。至於民衆罷免法官一點，創於美國，罷免的程序，在描寫州政府之執行和立法機關時，曾經敘述，應用於司法機關之手續大致相同。簡言之：民族對於法官不滿意時，可以擬訂罷免呈文，若能得固定人數簽名，則將該項

問題記載於選票上，提交選民票決應否撤退。

參考書

A. A. Bruce, The American Judge. 1923.

W. S. Carpenter, Judicial Tenure in the United. States. 1918.

F. N. Judson, The Judiciary and the People. 1913.

Moorfield Storey, Reform of Judicial Procedure. 1911.

第四章　地方政府

第一節　地方政府之演進

在英人遷徙至美洲之前，其地方制度業經存在甚久，並已變爲國家系統之一部份。逮英人到美，不特將此類制度之精神挾而至美，並將各項制度移植於美土。當然新舊世界之社會狀態大異其趣，舊制度攜入新環境時，須先經過適應的歷程，始能適合環境。不過在各地適應歷程中，頗多不同的演進，逐漸產生三種地方政府系統。

（一）在新英吉利（New England）殖民地中，雖亦有道（County）的組織，究以鎮（town）爲地方政府之單位。大凡到新英吉利之殖民，類皆集羣而居，因田莊大抵甚小，更因集居可以避免土人之危害。彼輩既集居一隅，其政治和宗敎（清淨主義）信仰上之民主的精神，可以發揮於政府組織方面，一切自由人均有參加政府之權利。

新英吉利鎮政府即爲鎮民大會（town meeting），最初一切成年男公民均可參加。鎮民大會每年舉行數次，開會時推選主席，征收地方稅，準備全部地方費用，通過必要的地方法，維持道路橋樑及學校，並濟助貧民。後鎮

內人口增多，疆域擴大，招集鎮民大會頗覺不便，進而推選執行委員會（Board of Selectmen），使於鎮民大會閉幕後執行其決議案。委員會委員三人至十三人，選任一年，為無給職，最初無固定的效用，以後逐漸有固定的職責。此外尚有他種官吏，如估値員、道路工程師、警察之類，均由鎮民大會所推選。

（二）在南部殖民地中，地方政府系統又復不同，以道為地方行政之主要單位。道內官吏由州長所委任，並無居民大會，以表決租稅和地方政策。各種事實，地方合格選民推選代表出席州議會。南部殖民地之所以形成其地方政府系統，因南方多大地主，而人口稀少，地方事務悉入於大地主之手。道政府之主要機關為道法院，兼理行政和司法效用，道法院由清平吏組織之，每年舉行四次會議。

（三）在中部殖民地如紐約和 Pennsylvania 各州，則採取混合式的地方政府，既有道行政，亦有市行政。自荷人退出新荷蘭（New Netherland）後，英人將該項殖民地分為道，各道有道法院一所。不過中部各道的地位，不若南部各道的地位之高，且道法院之行政效用，大抵由選任的道監督員（County supervisor）主持之。中部殖民地亦曾成立鎮和鎮區之類，以紐約州為尤甚，且已變為地方政府之重要區域。

除新英吉利外，在其他一切殖民地內，另有一種地方政府單位，所稱為市邑（boroughs）是也。市邑大抵得由州長所頒發之市憲。美國總計約有二十市邑。鎮變為市邑時，則變更其行政系統，根據英國市政府而組織，有市長、參議員、市議員之類。市長或由州長所委任，或由參議員和市議員所合選；自由人推選市議員，市議員推選市參

議員，三者出席同一議會。由此可知此種市邑系統，為美國市政府之導源。

在美洲革命以前，殖民地上之地方政府系統雖至不一致，人民則認為滿意。美國革命並未根本改造地方政府，新英吉利保存其市組織；Virginia 維持其道政府，而未絲毫變更之；在其他各州，間有將州官吏改為民選，不過民衆直接選舉一事，未能邀全體州政府之贊同，即在採取直接選舉之州內，亦僅納稅人和保有不動產人有選舉資格。

實際在地方政府歷史中，開發西部一事，實較重於美國革命。在十八世紀末葉和十九世紀初期，殖民逐漸移居西部大區域，並開始政治組織。此類區域雖移用舊有州內之地方制度，而民治精神之進展則較速，尤趨重民選官吏之原則，至一八二〇年民選官吏的運動更風行一時。實際言之，於內戰開始時期，近代美國地方政府之主要形態業經完成。各州分劃為道，各道有多數民選官吏，不過在財政機關組織方面則有狠大的區別。州復分為較小區域，此類較小區域：如新英吉利之鎮，西中部之鎮區 (township)，及南部之選舉區域和司法區域，全國各部頗不相同。至於地方選舉權之根據，與州選舉大致相同，選舉權並逐漸擴充。

內亂結束後五十餘年，全國市州鎮鎮區鄉村各級政府方面頗多變更，並有極重要之變更。在最近五十年來，美國不曾為地方政府之試驗室，城市政府之形式不下四五種之多，其最重要者當於下節敘述之。道政府亦有各種形式，並有另訂新計劃者。即在新英吉利鎮政府之形式亦不一致，因有些鎮政府已廢棄古代的鎮民大會。總之

歐陸諸國大底有統一的地方政府系統，美國之地方區域則異常混亂，有各種不同的名稱，和多種不同的組織。且城鎭各種名詞在國內各部之意義亦復不同。例如多數新英吉利鎭皆爲鄉區，人口稀少，若在 Mississippi 流域各州內，則可稱爲鎭區。紐約州之村落，在加利福尼亞 (California) 可稱爲市，在 Pennsylvania 則可稱爲市邑。實際市鎭，市邑村各種區域之區別，不以區域的大小人口的多寡和地位的重要爲標準，而以合法地位和地方慣例爲標準。

以美國全部地方政府言，在過去半世紀內，有三種顯明的進展。(一)成立特別區域，此點需要簡略的解釋。通常組織地方政府之第一步，在組織州和鎭區，逮州或鎭區之一部疆域上人口逐漸增多，則將其成立爲村市邑，或市。新成立的區域，可以完全分立，可仍屬原有區域，亦可有半獨立的性質。有時新區域內的居民，不願脫離原州或原鎭區，亦不願成立爲村或市，祇要求在公安消防學校衛生或飲水方面得有相當便利。因此州政府通過法律，成立警察學校衛生各種區域；各區推選董事會，該會有征稅和借款之權，但借款時須得區內人民之同意。此類區域之成立，各有固定的目的，但與其他政府活動毫無關係。所以一個人民可以同時爲一州，一鎭區，一高等學校區域，一衛生區域以及其他區域內之居民，各種區域之疆界各自不同，但各種機關均可向其征稅。(二)州政府對於地方政府之管理，逐漸增加。(三)在美國地方政府中，最近頗重效率，在財務行政的方法上，尤爲有顯著的改進。

参考書

G. E. Howard, Local Constitutional History of the United-States.

H. G. James, Local Government in the United-States.

Prof. Fairlie, Local Fovernment in Counties, Towns and Villages.

第二節　地方政府

通常所稱地方政府，係指道，市，鎭，村各種政府而言。市政府當另節叙述，鄉村政府比較簡單，其行政問題亦不若市內之複雜，故將整個系統歸納於一節內。

所稱鄉村政府，係指道，市，鎭，鎭區村莊，以及其區域而言。當然，此類區域不全屬鄉區，有些道內人口至爲繁盛，有些鎭實際可稱爲城。大體言之，道，鎭和鎭區爲鄉村政府之單位，此類區域內之主要問題，與城市中之問題，有顯著的區別。

道政府(The County)

各州分爲若干道，Louisiana 州則分爲教區 (Parishes)。全美約計三千道，疆域的大小至不一致。各道大抵爲一種固定的區域，在舊州中其疆界甚少變更。在新州中，各道先經過大規模的劃分，逮人口增加時，再行劃分之。

通常成立新道，爲州立法機關之權限，但在多數州內，則有多種憲法條款限制州立法機關之權力。規定但凡成立新道，或變更舊道之疆域，均須得當地選民之許可。州立法機關亦有決定道政府的形式，道政府所在地，以及

各種道官吏的職權等項權力，在行使此類權力時，州立法機關則通過普通道法典（General County Code），有時亦通過特別法律以適用於各道，以致釀成混亂和權力的衝突。因此多數州憲法對於州立法機關處理道事務的權力，加以限制，在少數州內，如 California 和 Maryland 之類，規定道內居民可以推選自由人委員會（board of freeholders），起草道憲章，交由居民表決之，道自治運動已繼市自治運動而起矣。

各州成立道，在以其為政治行政和司法區域。道為政治區域，因其為推選州立法機關代表之單位，各道選州參議員一人或一人以上，並推選該道應派的州衆議員。道為行政區域，各州大抵以道為財務行政之區域，在多數州內租稅由道官吏所估值所征收，一部分繳予州政府，一部分自留支用，一部分支配於鎮村。道路和橋樑大抵由道政府建築，並由其維持；有時並主持他項公共建築；公濟事宜亦多由道政府辦理。美國南部數州以道為小學教育區域。在人口稀少的區域內，更以道為執行法律維持治安之單位；在美國有幾部分，且有以道為組織州軍隊之區域。由此可知一道之行政效用，既多且雜。道亦為司法區域，施行民法刑法，記載契據和遺囑，維持法院和感化院，在數州之司法系統中，道法院和道法官均為重要部分。

道政府設立於道會（County seat），在道初成立時，由州立法機關指定之，以後亦可將其遷往他城或他鎮。但多數州憲法規定：除非州選民贊同，州立法機關不得任意遷移道會。道法院，道局的各機關，以及其他道官吏均設於道會。

在一切州中道內主要行政機關爲道局（County board），道局委員的數目及其委任方法，各州不同。在多數州內道局通常甚小委員自三人至七人不等，亦有自十五人至二十五人以上者。道委員之選任方法至不一致，有由道選民按普選制推選者；有由各鎮區分別選舉者各鎮區推選委員一人至一人以上；在南方數州中道局有由道法官清平吏和其他當然委員組織之。道政府形式之繁多，與市政府大致相同。

道局之效用由法律規定之在有些州內由普通法律規定之；在多數州內，道委員之職權，則由州立法機關通過多種不相關的特別法案規定之，法案中有適用於一道而不適用於他道者。概言之，其主要效用可分爲六大類：（一）財政效用：多數道局有征收道稅擬訂預算並監視用途各種權力；有時根據普通法律或特別法律，道局得有借款權，在借款之先，或須先得選民之同意，或不須得其同意。又市民對於地方估値員之估値，認爲不滿，可以上訴於道局，道局因此而有法庭的性質。（二）道路和橋樑：在狠多州內，一切大道不屬於州，則屬於道。道局大抵建築鄉間大道，凡聯絡二城二鎮或二鎮區之橋樑，通常由道機關所建築並由其維持。（三）其他公共建築：如法院，監獄，感化院，契據注冊部之類，均由道局所建築並由道局管理之維持之；在少數州內，道官吏亦主持灌溉工程，以及隄壩和排水各項工程。一切工程若與道內幾個區域有關係，則由道機關主持之。（四）公濟：在多數州內，公濟爲道政府的效用，而不爲市政府的效用。在多數道內設有道救濟院和道農場，以收容道內各鎮之貧民；在少數州內各道亦建有道醫院。至於收容瘋狂和癡愚之機關，則由州政府辦理之。（五）選舉：在美國西南各部，道局直接

管理選舉機關，指定投票處，委任主持投票的官吏，準備選票；有時並於選民冊中選訂陪審官的名單，又道大抵為推選州參衆兩院議員之單位。（六）其他效用：道政府委任少數官吏，不過在多數道內則由選民所推選；有時道局發給慈善機關之執照，此外如消滅惡毒的動物，整治辦理逃學的學校，發給販夫的執照之類，統由道局辦理之。由此可知道局之效用甚繁，半有立法的性質，因征收租稅和擬訂支用均為立法效用；其大部效用則有行政性質，半為明顯在少數任務上，且具有司法的性質。

各道設有道法院一所，以法院的組織言，則各道不同。在多數州內，非必各道皆有法官一人，大抵聯數道而成為一個司法區域，每區有法官一人，法官巡視各道，在各道內輪流開庭。法官通常由道內或區域內選民所推選，但為州司法機關之一部。

除道局及道法官以外，尚有其他官吏，辦理道行政事宜。各道有裁判長（sheriff），均由民選，惟在 Rhode Island 則由立法機關所委任。裁判長維持道內治安，執行道法院之判決，並委任助理，以協助其維持秩序，出席法院審判，逮捕罪犯之類。裁判長亦為道典獄長，管理全部囚犯；又於法院開庭時，注意陪審官之安舒。裁判長或其助理遞交召換證人之傳票，沒收犯人之財產，以彌補法庭之裁判，並執行一切法院所要求之任務。

驗屍官（Coroner）亦為重要道官吏，遇有可疑之死亡，則由其審問，於審問時，驗屍官通常招集陪審官以協助之。陪審官聽審證人，若以之有罪犯嫌疑，則須發令狀，逮捕被告人。不過驗屍官和陪審官均不能判決犯人是

否有罪，此爲正式法庭之效用。在多數州內，驗屍官由人民推選，按照他的職務，必須有醫藥和法律智識，始能勝任。通常驗屍官既非醫生，亦非律師，所以對於罪犯的查察，並無補益。在少數州內，則委任內科醫生一名以代之，醫官並須能通曉刑法，醫官自行調查，直接報告控訴官吏，不假手於陪審官。

道內正式控訴官吏爲代辯士（attorney），大抵由道內或區內人民所推選，其主要職責，在代表州政府，主持控訴事宜。代辯士準備一切證據，提交陪審官審查，並伸述有無提起公訴之理由。在少數州內，除極重要之案件外，大抵不採陪審制，祇須代辯士聲明有審判被告人之必要，則進行訴頌程序。

道內尚其他官吏：財務員收支道內一切款項；道審計員審查帳目，並將道財政狀況報告道局；估値員評定財產價値，以爲徵稅之根據；道法院秘書保管司法記錄。此外尚有註冊員和教育長之類。當然一道非必有上述全部官吏，官吏之數目以道內事務繁簡爲標準。此類官吏大抵由人民所推選，但亦有由道局所委任者。

大體言之，道行政並非絕對惡劣，道內腐敗事實，並不若城市內之盛行。不過道內辦事人員之不稱職，政策之無進步，公款之浪費，職位和合同之營私，民衆對於公共事務之漠視，則爲顯然的弊端。Prof Munro 認爲改造道政府須注意下列五種變更：（一）改組道局：委員至多以七人爲限，並應由人民推選。（二）統一執行機關：全道內應有一個固定的負責官吏，如州之州長，市之市長（市經理）；道局不必辦理行政瑣細，應改由專家官吏主持之。（三）減少選任官吏：因選任官吏太多，民衆不能注意候選人，亦不能選出適當人員。且選任人員每不能向

執行機關充分負責，又一弱點也。（四）實行文官職務改良計劃亦爲刻不容緩，因文官考試制度在道內進展最緩，故道內不稱職的官吏亦最多。（五）採取新行政方法：最近三十年內，多數城市曾經採取新預算計劃，改良其簿記，統一薪俸標準，成立購買總機關，以及其他有效率和有系統的方法；道政府則大多墨守舊章，故行政上亦無效率可言。

美國道政府之急待改良，已爲公認的事實，不過改良工作，不易實現，其原因有二：（一）多數州憲法中，頗多涉及道政府組織上的硬性條款，非將其一律取消，不易作有價值的改良。（二）道政客大多守舊，反對劇烈的變化。由此可知美政府若欲改革道政府，必須修正多數州憲法，同時須能制勝道政客之反抗，乃克有濟。

鎮(towns)鎮區(townships)和村莊(villages)

爲治理地方起見，通常將道分爲鎮區（districts），或鎮區。但道內任何一部分，若因人口增多而具有城市的性質，則將其成立爲村，鎮，市（borough），或城。不過此種辦法，各地不同，新英吉利以鎮爲地方政府之特殊單位；中部和北中部各州，以鎮區爲地方政府單位；南部和極西各州則無鎮區，村和市則隨地皆有，未集中於一隅。吾人若欲敘述美國各種地方政府，則非篇幅所能許可，故祇能研究比較重要的地方單位，如新英吉利之鎮，和西中部之鎮區。

鎮，鎮區，和鄉村政府之詳細組織，完全受各州之管理，各州有擬訂其地方政府系統之全權，並可隨意變更之。

不過州立法機關亦非絕對自由，州憲法中含有多種限制的條文，以保障地方區域內人民之權利，且於修正憲法時，此類限制有行將無已之趨勢。在州憲法限制之下，州立法機關可以成立鎮，市，鎮區，鄉村或特別區域，或通過普通法典，或通過特別法律，通常規定各地應設置之官吏，官吏應有之職權，及其委任之方式，州立法機關並隨時變更其職權，致使地方政府法律異常複雜，地方官吏甚至不能了解其職權所在。美人通常以地方效用應由地方官吏主持之，州政府不得干涉之，但地方政府與州政府之效用上的分野，則不甚明確；對於性質不明之效用，州政府乃得以隨意支配之。所以地方政府實際為州政府之縮影，地方官吏之大部活動，則根據州法律進行之。

新英吉利鎮（The New England Town）　美國地方政府區域中，以新英吉利之鎮為最古。鎮非必為人口繁盛之區域，其中亦有人口達數千以上者，多數則為二三十方英里之農村區域，恍若他州之鎮區。其人口和面積至不一致，例如在 Massachusetts 州內，一鎮人口有在四萬以上者，更有在三百以下者；在 Maine, Vermont 和 Connecticut 數州，在一鎮之內可以成立村或市，但通常不採取此種辦法。

新英吉利鎮並無憲章，但所享受之權利和特權，與市政府大致相同。一鎮所具有之權力，多得之於普通法律，然亦因特別法律而得為新特權和效用。鎮政府有控告和被告，訂立合同，征收租稅，借款，設置財產各項權力。可以頒發法令，辦理保護生命財產公共衞生和公共道德等項事宜。並有市政府之權力，如建築並維持街道和陰溝，設置飲水電火，警察，消防，公園，公共房舍之類。鎮政府亦須設立學校，建築醫院，公共圖書館和市場，公濟亦由鎮政府

辦理之。由此可知新英吉利各鎮所進行之效用，在他部有爲道政府所主持者。

鎮政府之主要機關爲鎮民大會（town meeting）年會大抵於五月舉行；必要時可以隨時招集特別會議，每年約計二三次。一切會議均在鎮政廳（town meeting）內舉行，選民均可參加，通常參加者不及半數。鎮民大會自選主席，通稱爲 moderator。每次招集鎮民大會時大底根據固定程序，由政務委員下令，並使鎮內公安人員招請選民參加，令文上載明提出鎮民大會討論之事實。每次舉行年會時，推選鎮官吏，並表決預算和政策問題。在小的鄉鎮中年會變爲鎮民之例假日，對於地方瑣細，有時辯論至爲熱烈。在大鎮中，鎮民大會之事務大抵預定，全部辯論爲少數活動的政治所壟斷，並實施國會之立法程序。在有些大鎮內，由主席委任委員十五人以上，討論令文上一切事務，然後向鎮民大會報告，此類建議通常爲大會所採納。

當然鎮人口增多，鎮民大會遂亦無法舉行，鎮頗有因此而呈請改組爲城者；他鎮有不願改變其政府組織，僅變更其鎮民大會，此種辦法似不順利；最普通的計劃，在採取有限制的鎮民大會，換言之，選民推選二三百人組織鎮民大會。此類代表據坐鎮政廳之前排席位，代表選民投票。一切願意出席的選民，可據坐後排和樓廳，並得發言，但無投票權。當然有限制的鎮民大會，並非真正的鎮民大會，實具有市議會的性質。

在最初殖民時期，鎮民大會爲鎮政府之唯一機關，以後感覺需要官吏實施鎮民大會之決議，並主持會期間所發現之事務，遂於年會時推選委員三人至五人，通稱爲 selectmen。任期一年，今亦仍之，連選連任者甚多。委員

組織鎮民大會之執行委員會，委員會無立法權，亦無征稅借款和編置預算之權，亦不委任官吏，此類效用均由市議會議決實行，卽其行政效用，亦爲補充的性質。委員會準備招集會議之令狀；根據州法律而頒發執照；籌備州選舉和地方選舉；管理鎮有財產；訂立公共建築的合同；一切帳目須經委員會通過後，始能付款，委員會亦可主持公濟估值和衛生等項事宜。在大鎮內，此類效用分局辦理之；鎮內學校統由學校委員會主持之；一切委員均由鎮民大會推選之。由此可知新英吉利各鎮缺乏集權的執行機關，委員會與其他各局各官吏共同主持行政效用，但不能管理之。

各鎮所有局和官吏之數目，視乎各鎮之大小，多數鎮有教育局衛生局公濟局之類，大鎮尙有水局圖書館局公園局之類。各鎮有鎮秘書，爲最重要之地方官吏，主持州法律所賦予之各種效用：如婚姻證書的發給，生死的登記，報告的傳遞（呈遞於州政府，）在有些州內並主持契據和抵押品登記事宜。此外鎮秘書亦保管地方各種記錄，辦理市委員會交辦之各種雜務。鎮秘書由鎮民大會所推選爲有給職，服務狀況滿意，亦能久於其位。各鎮尙有估值員財務員警察以及其他下級官吏，大抵均由鎮民大會所推選，在有些鎮內，委員會委任下級官吏。

新英吉利各鎮人口雖少，而官吏則甚繁多，其所以如此者，端因多數官吏爲無給職。若將職務集中，則服務人員勢必要求酬報。在小鎮中，這種辦法可稱經濟。在大鎮中公共事務甚爲繁複，此種無系統之組織，未能應合社會之需要，勢不得不改絃更張，委任有給官吏主持較重要的職務。

新英吉利各鎮有三百年的歷史，不知眞象者以之具有小共和國之雛形，自開鎮民大會，辦理地方事務，不受州政府之干涉，實際各鎮所享受之自治權，不大於各城且處處受州立法機關之干涉，州政府不時加鎮官吏以新職責。各鎮所有政府形式，在人口稀少並無重要公共事務之區域中，尚稱適宜；在人口衆多工業繁盛之鎮內，則於行政效率上頗有阻礙。

西中部之鎮區 (townships)：鎮區爲西中部各州之重要地方政府區域，在有些州內，此種區域曾經過一度統一的劃分，所以各鎮區大致六英里對方。在有些州內，鎮區有鎮區大會，但不逮新英吉利鎮民大會之活躍，其主要效用在推選鎮區官吏。在其他州內，則無鎮區大會，地方行政工作，由選民推選官吏主持之。

鎮區政府之行政工作，由董事部 (board of trustees) 或管理員 (supervisor) 主持之。此外尚有秘書，財務員，估値員，警察，道路巡查員，清平吏，以及其他各項官吏，均由選民所推選。

鎮區之內，若有任何部分進展甚速，具有城市之性質者，則成立之爲市，而與鎮區分立，鎮區政府因而大受影響。各州均曾通過法律，將此類人口密集的區域，成立爲村，市，城，各種政府。通常由地方居民擬成請求書，呈繳於固定的官吏，再由該項官吏提交人民表決，若得人民贊同，則批准該項呈文，成立一個新區域。通常尚有人口的規定，一地須有居民二三百，始能成立一村；有二千至一萬二千的區域，始能呈請改組爲城。

新區既經成立，則不受鎮區官吏之統治，自組其地方政府。村政府通常爲一董事會，或爲一議會，委員自三人

至九人不等，均係選任，並有主要執行官吏稱為市長（mayor），或稱村主席（village president），或為董事會所推選，或由村選民所推選。以市（borough）或城言，其政府形式與村政府大致相同，其組織則比較精密。各州的普通法律規定地方政府可以行使的權力，通常概括：訂立地方法，街道，飲水，衛生，公安，消防，公共娛樂之類。在美國全境，此類區域統計當在萬數以上，其大小，人口，政府的形式，和效用，至不相同，未可一概而論也。

南部之道（County）　在南部各州，道為地方政府之主要區域，道內甚少鎮區的組織，道政府通常成立特別區域，以辦理特別效用：如設立學校，建築公道，主持選舉，執行司法之類。此類區域均非法團，均無征稅權。在有些南部州內，有稱之為司法區，亦有稱之為鎮區者，不過此類名詞不能代表其實際效用。

在極西各州中，此種成立特別區域的辦法，極其盛行。通常將一道分為學校區，衞生區，灌溉區，道路區之類，各區有固定任務，並各有其選任的官吏。道雖為地方政府之主要單位，但無法施行其職權，故不得不採分區辦法，以執行其效用。此類區域有半法團的形式，有征稅和借款之權，並有市政府所具有之他項權力。

觀以上各段，可知一州所有之地方區域，至為繁多。例如 Illinois 一州，則有一〇二個道，七十二個城（人口在五千以上者）一千四百個鎮區，約計八百個村莊，八百以上灌溉區域，一萬二千個學校區域；此外如道路，公園，衞生，以及其他各種區域，為數不可勝計，統計當在二萬以上。各區以官吏十人計算，則有二十萬人之多，地方行政官吏之多，於此可以想見。



參考書

(1) H. G. James, Local Government in the Uuited-States. 1921.

(2) K. H. Porter, Town and County Government. 1922.

(3) J A. Fairlie, Local Government in Counties, Towns and Villages. 1906

(4) H. S. Gilbertson, The County. 1917.

第三節　美國市制之沿革和現代市政府之合法地位

美國市政府系統並非淵源於美洲，實係採之於英國，後以適應新環境而逐漸變更。按美國市制系統之起點，始於殖民市 (colonial boroughs) 之成立，約在十七世紀後半期，以紐約為最早，於一六八六年由州長 Dongan 發給第一次市憲，此後續有他市領得市憲。按當時各市所得之市憲，均由州長所頒發，各州州長所頒發之市憲，並無固定之格式，至於各市所成立之政府，與英國在改革時期以前之市政府大致相同，通常有一院制的議會，市長參議員和議員出席同一議會，議員和參議員大抵為自由人所推選，市長則由州長所委任，此外尚有書記和財務員，不過當時市的範圍既小，公共事業亦至簡陋。

後美洲殖民地脫離英國之統治，而進入美國市制進展之第二時期。美洲革命成功，各州又復採用新憲法，使政府之形式和精神產生狠大的變遷，至是市憲由州立法機關所頒發，市憲變為法例，可被修正和廢棄，於是市州兩間之關係因以大變。前此市政府不受州立法機關之干涉，至是則嚴受其管理，前此所頒發之市憲，大抵根據民衆意志，革命以後之市憲則由州立法機關所擬訂，民衆無參加意見之機會。

美國內亂對於都市雖有相當影響，究未阻礙市政之進展，在此階段中有兩種重要的變更：(一) 前代市議

會爲市政府之唯一機關，各種公共事業統由市議會之各種委員會辦理之，後城市逐漸擴大，委員會辦事滯緩，爲社會所不滿，遂將行政事務改由獨立的官吏和執行部辦理，官員由市議會所委任，並受其管理；後更改由民選，將行政和立法效用分開。（二）自殖民地對英獨立以後，城市直屬於州政府，在一八五〇年以前，州政府不甚干涉；逮城市人口增加、市政逐漸重要，市政範圍不全屬地方性質，州政府遂不得不加以干涉。又黨派政治既盛，州政府人員漸注意各市中之職位，立法干涉之範圍因以逐漸擴大。

自內戰結束以至一八九〇年，先後二十年之久，在市政史中稱爲黑暗時代。歐人以當時美國市政狀況至爲惡劣，當非虛語。直至十九世紀末期，始漸有改進之望，州政府逐漸注意改良文官職務，更廢除兩院制的議會，減少市議會的人數；採用民衆提案民衆複決民衆罷免各權；又於選舉官吏時，採用公開的直接的和不黨的預選會(Primary)，更採取市委員會制，進而創設市經理制，以求行政上的效率。最重要之點則爲市民對於公務之精神上的演進，前此市民只圖私利，不顧公益，致使市政日趨腐敗，此後市民漸知市政與個人生活有密切之關係，不特嚴格監視和批評政府之行動，並組織團體以促進其改良。

現今各市大抵有市憲，市憲或由州政府直接所授予，或由州政府所認可，而有法例的地位。州立法機關或以特別議案，或以普通法律給予之，甚或准許市政府在數種市憲之中選擇一種；在推行自治運動之十三州中，城市可以自訂市憲。市憲之內容與城市之大小，政府組織之繁簡，至有關係，與編訂市憲所採取之政策亦有關係。美國

市憲之條款大抵冗長和複雜，通常含有下列七組：（一）疆界，（二）政府的組織，（三）官吏的職責，（四）各機關和各官吏之權力，（五）事務上的規程，（六）民衆立法和民衆罷免，（七）雜項和臨時規定，前者涉及官吏恤金工作時間之類，後者規定市憲何時有效，並附帶聲明凡與市憲不抵觸之法律和法令繼續有效。前此美國市憲大抵冗長，最近則主簡短，簡述一市所有權力，再由法令成立行政機關。

一市既得市憲，卽爲法團，有控告和被告之權，並可設置產業，訂立合同，籌款和借款。各市所得之權力至不一致，有一市所可行使之權力而非他市所可行使者，有時權力授於固定執行機關或官員，而不授予於市政府，更有以普通法律授予權力而以特別法例限制之。吾人若試以敘述美國城市的權力實異常困難，因一市之權力每因法律慣例和司法判決而時有伸縮。

一市對於所有權力大抵通過市法令以實施之，人民亦可用提案和複決的方式而通過法令。市憲和普通法例間亦授權與行政機關，使於權力範圍內自訂辦事規程。規程雖不能稱爲法令，但亦有法令的效力，並受同等的限制。市議會於通過法令時，必須符合法定手續，不能與憲章之條款或所根據之法例相衝突；法令之條款不得武斷和不合理，不能干涉個人之自由；法令不得有偏袒的性質，亦不得限制商業。

美國市政府不特須向選民負責，並負有法律責任，人民對於市政府所訂合同，市官吏之不合法的行爲，以及市財產上所發生之問題，可在普通法庭內控告之，市政府爲被告人時，須派人出庭辯護。市政府對於市公務人員

的行動，所負之責任不同，因具有兩重地位（一）市政府為州政府所成立之機關的一部分，用以進行州政府之主權效用在實行此類效用時，州政府不負法律責任，卽州政府之代行人——市——亦不負法律責任。（二）市為法團，亦進行商務和半商務事業，故亦負有私人團體所負有之責任。由此可知市公務人員可分為兩種：（一）主持純粹政府效用者，（二）主持純粹事業效用者，對於前類人員之行動，市政府不負責任，對於後類人員之行動則須負責。此外尚有數種效用，其性質不明，難以辨其何屬。

一市既經成立，則無時期的限制，而有永久的存在。一市之疆土可擴充或縮減，人口可增加或減少，名稱可變更，市憲可修正，而市則繼續存在。廢除舊市憲代以新市憲，市不因之而消滅。不過市之全部疆土，若歸併於其他區域，則市因而消滅於該區域內。又州議會若廢棄舊市憲，而不代以新市憲，則市之生存終止。由此可知一市可被州政府所廢棄，或由州立法機關議決廢棄之，或由州法院根據法律所賦予的權力而判決廢棄之。在數州內，州立法機會成立和廢棄市的權力，受憲法的限制。市民不能自行廢除市，不能因市政府未實行其效用而廢除之，亦不能因市民不選任市官吏而取消市的存在。市由市民所組成，不由市官吏所組成，若全部市民滅亡，市當然不能存在，但此事究屬罕見。

參考書

J. A. Fairlie, Municipal Administration. 1901.

J. A. Fairlie, Essays in Municipal Administration. 1908.

W. Anderson, American City Government and Administration. 1925.

A. F. Weber, Growth of Cities in the 19th Century. 1899.

W. K. Clute, Law of Modern Municipal Charters. 1920.

N. Matthews, Municipal Charters. 1914.

J. F. Dillon, Law of Municipal Corporations. 1911.

E. McQuillin, Law of Municipal Corporations. 1921.

J. Schouler, Municipal Corporations.

第四節　美國市政府之各種形式

在殖民時代，美國市政府的形式大抵相同，唯一機關爲民選的市議會。市長不過擔任主席而已。後市長變爲獨立官吏，由人民直接選舉並有獨立的權力，而市長議會制出現，盛行於十九世紀。此種形式根據分權的原則，實仿效聯邦政府之形式，Chicago, Philadelphia, Los Angeles 等城至今尚保留該種形式。市長爲最高執行官吏，具有否決權，有建議委任權，但市議會爲比較重要的機關，實際管理市財政。Munro 教授稱之爲 limited executive type，實爲市議會與市長分權制。

至十九世紀之後半期，社會不滿意上述之市政府組織，以市議會受政治關係之支配，執行機關頗受牽制，主張擴大市長之獨立權力，結果有多數城市採取 strong executive type，可稱爲市長集權制，最近 New York Boston, Detroit 等城尚保留之。在此種市政府內，市長直接管理全部行政，委任各局局長，並使各局長單獨向市長負責，委任和撤職不須市議會通過；市長準備每年預算，提交議會通過，市議會不能自由變更市預算，能減少而不能增加支用條款；市長有否決之權，如此市議會完全變爲訂立法令之機關，絲毫不能參加行政。

直至十九〇〇年，美國僅有上述兩種市政府，後 Galveston 市遭水災之患，採取一種新制度，原意在應事變

之急，並無認爲永久市政府之意。但委員會制（Commission plan）頗能得一般人歡迎，十年之內，進展甚速，現Buffalo, New Orleans, St. Paul, Omaha 多數小市採用之。厥後多數城市又以市委員會制未將政策和實施分開，責任亦未能集中，進而採取市經理制（City manager plan）。此制始於 Staunton 市，至 Dayton 市採用時，始引起其他城市之注意，現Cleveland, Cincinnati, Kansus City, Rochester 諸市均採行之

市長議會制(Mayor-Council plan)

美國市制以市長議會制爲最古，此制先由英國傳至美洲，以適應美國狀況，逐演化而成爲兩種市長議會制，以市長之權力爲分野。（詳前段）

市長由人民直接選舉，候選人須爲合格選民，少數城市有規定居留時期者，亦有規定最低年齡限度者，（普通三十歲）更有規定納稅資格者。選舉時採取秘密投票，以普通多數爲當選，任期自一年至四年不等，在多數城市內其任期爲二年，在大市內則延長爲四年。市長大抵連選得連任，在少數城市內則不能連任。

市長之權力不易陳述，其權力之大小，視其是否在集權制下？抑在分權制下？概言之，市長有下列各項權力：（一）立法權，市長可以隨時建議議案，或親自提出，或以公文提出。市長尙有否決市議會議案之權，被否決之議案，議會須能繼續以三分之二通過之，始有效力。（二）委任權，在市長集權制下之市，市長之委任權逐漸擴大。在市議會與市長分權制下，市長委任人員，須得市議會通過，始得有效。（三）財政權，在多數市內，市長預備每年預

算有減少和刪除條款之權，但不能增加，亦不能列入新條款；市長尙可實行否決權。（四）其他權力，市長有監視行政之權，此外尙有批准合同以及其他交際上的職責，美國市長職任之繁，於斯可見。

現今城市中，大多採取一院制，二十個最大城市之中，無一採取兩院制，即在小市中，採取兩院制之城市亦屬少數。一市市議員之數目，不以人口爲標準，通常在二十以下，紐約市議員七十一名，芝加哥議員五十名，波斯頓議員二十二名，均屬例外。市議會之任期，大多爲二年，亦有三四年者，且有每年選舉者。及格的選民大抵可以當選爲市議員，在小市中市議員無固定的薪金，在大市中則有規定的年俸。選舉市議員之方法亦不一致，有採分區選舉，有採普選制，亦有兼用二制者。

市議會會議時期之多寡，以事務繁簡爲轉移，通常每週或每二週開會一次，必要時可以招集特別會議。除芝加哥和舊金山二市以市長爲市議會主席外，通常市議會有自選主席之權，主席稱爲市議長(President of the City Council)，具有普通主席之一切權力。市秘書大抵由市議會所推選，兼任議會之秘書。

市議會有自訂議事程序之權，其例行公務由常備委員會主持之。在大市中，委員會自十個以至二十五個不等，各委員會之委員數目自三名至九名不等。最重要者爲財政委員會，此外如法令，街道，警察，衞生，飲水，消防各種委員會，亦均有重要的任務。在少數城市中，如紐約芝加哥之類，於每年開會時期，市議會推選選任委員會(Committee of selection)支配各委員會名單。在多數城市中，則由市議長提名。

美國市議會之權力亦難叙述，因各市不同，最近五十年來其權力逐漸削減。現有權力可分爲二類：（一）立法權，市憲和普通法律對於政府組織上各種事實，若未加以規定，市議會可通過法令以補充之。在廣義之警察權下，關於保護生命財產以及維持公共衛生和道德種種方面，亦得通過法令以實現之。市議會亦有財政立法權，在多數城市中市議會規定每年稅率，但何種財產可以征稅，則由州法規定之。市預算或由市議會之委員會擬訂，或由市長擬訂，均須市議會通過後，始有效力。少數市憲規定市議會不得增加支用條款，在多數城市中市議會有增減預算條款之權，但受市長否決權之限制。市內一切借款，不論爲臨時借款，抑系公債，均須得市議會之同意。關於公用事業方面，市議會亦有訂立法令權，但受州憲法和普通法律之嚴密限制。此外尚有其他各種問題，如規定市房屋之地點，應否採擇可行的權力，要求行政機關供給消息和舉行調查之類，市議會則以命令和決議案施行之，不取法令的手續。（二）行政權，在少數城市內，市議會尚有委任少數官吏之權，在多數城市中，官吏由市長委任，但須得市議會之同意。在紐約和波斯頓則不須市議會之同意，集權與分權之別，亦即在此。在少數城市中，市政府與外界所訂合同，如裝置路燈，清理拉扱之類，均須得市議會之同意，多數市議會有要求行政機關報告之權。

以分權言，執行機關之權力逐漸增加，市議會之權力則逐漸減少；最近趨勢在將市議會變爲無足輕重之機關，分權制逐漸進爲集權制。

市委員會制

市委員會制始於 Galveston，在一九〇〇年此市人口約四萬，其政府組織與他市大致相同，有市長和各種選任官吏並有參議會 (Board of Aldermen)，各有獨立權力其目的在互相衡制。是年九月八日，此市橫遭水災，損失甚大，當時政府束手無策商人起而應付危難，主張取消舊市政府組織，代以委員會，並授委員會以通過法令，支配支用，征稅借款，發行執照，訂立合同各項權力。當然成立委員會之目的，在應付臨時事變，並無以之爲永久計劃之意。但委員會努力工作，成績卓著，遂引起一般人之注意。至一九一四年，採取委員會制之城市，爲數在四百以上，大抵爲中等城市。至歐戰時期，此項運動逐漸衰落，間有回復市長議會制者，多數則進而採取市經理制。

採取委員會制之城市既多，制度上亦呈有演變之象，但其根本特點則大體一致。通常設有委員會，委員五人，均由民選，委員一人擔任主席，或稱爲主席，或稱爲市長。市長根據原有計劃，市長既無否決權，亦無委任權，其職責在擔任委員會議之主席，監視行政之進行。不過有些城市未能符合此項規定，如 St. Paul 市長有否決權 Houston 市長有委任權，其顯例也。大底各委員主持一局事務，委員僅有五人，故全部事務亦組成五局。

委員會制之實行，已三十餘年，既經相當時期之試驗，已可證明其優弱點之所在。據吾人觀之，其優點有二：(一)組織簡單，權力集中，無互相牽制之弊。(二)委員會制使政府成商業化，將政府付托於少數人負責進行。但亦有三種弱點：(一)行政責任未能集中，因委員五人權力平等，各主一部，而同時受其他四人之支配。(二)委員五人爲數太少，未足以代表全市民衆而主持立法。(三)在委員會制下，實使非專家主持行政，難期其有狠

大效率。

市經理制

此制始於 Staunton 市，但於 Dayton 市採用後，始引起他市之注意。緣 Dayton 市於一九一三年亦遭水患，全城損失甚鉅，當時政府莫知所措。Ohio 州長見事機危迫，頒發戒嚴令，並命重要商人主持市政。同時根據該州憲法中自治條例，由人民推選市憲委員十五人，議決採取委員會式政府，增設市經理一人，其目的得在委員會之利，而避其弊。

Dayton 市政府之組織，可簡述如下：全市權力集中委員會，或稱小議會，委員五人，選任四年，每二年改選二人或三人。委員由不黨的預選會提名，在選舉委員三人之年，得票最多之候選人，當選為市長，擔任委員會之主席。市長與其他委員權力相等，既不能否決委員會之議案，亦無特別行政效用。委員任期雖為四年，但在任職六月之後，選民可以直接罷免之。不過要求罷免的呈文，須有百分之二十五的選民簽字，始有效力，手續究屬不易。委員會委任市經理一人，全權委托其主持行政事務，但受委員會之監視。市經理大抵為市政專家，委員會可求之於市外。

自 Dayton 市採取市經理制後，他市繼之，最近採取此市之城市，總數在三百以上，大多皆係小市，人口在三十萬以上者，僅有 Cleveland, Cincinnati, Kansus City, 和 Rochester 四城。

Cleveland 為採取市經理制之最大城市，於一九二四年採取該項制度，市憲規定設立市議會，議員二十五

名，分四區選舉。市憲劃分選舉區域，但在每次人口查清之後，市議會得以重分選區重行支配各區議員數目。但在任何一區至多不得推選議員九名以上，至少不得在五名以下。市議員須爲本區居民，當選後任期二年，但在任職六月後，得由民衆罷免之。

市議會爲市內立法機關，除受憲法上所規定之限制外，自訂其議事程序，通過法令，表決預算，決定市政政策上各種問題。市議會自選主席，稱爲市長，但無實際權力。市長任市議會之主席，於舉行典禮時期，任市民之代表，在危急時期，則可指揮警察，以維持治安。

市經理由市議會所推選，無固定任期，市議會可隨時撤其職。市經理制市憲大抵規定將一切行政活動分爲數局，通常定爲五局。Cleveland 市憲規定成立法制局，財政局，公用局，以及其他由法令成立之局。各局局長由市經理委任。各局分爲科，設科長主持之。因此行政責任完全集中，科長向局長負責，局長向市經理負責，市經理向市議會負責。

市經理之權力，可分爲下列數類：（一）在一切市政政策問題上，市經理爲市議會之專家顧問，市經理可出席議會，參加討論，但無投票權。（二）市經理爲市議會之代行人，以維持法律和秩序，實施法令，並執行市議會之決議。（三）市經理負擬訂預算之責，編訂後提交市議會討論，議會表決後，交由市經理支用之。（四）除少數官吏由市議會直接推選外，市經理有委任一切官吏之權，並可撤其職，但在採行文官制度之市內，市經理於委任下

級人員時，須遵照文官任用條例。（五）市經理負責監視各部行政，須不時指導各局局長，調劑其效用，和解其衝突。換言之：市經理統籌全部市政，但市議會可以隨時調查其工作。

市議員與各局的交涉，須由市經理從中接洽，違犯此項規程時，可受處罰。惟市議會可以議決借款，在多數城市中，須得人民批准後，始可發行債券。採取市經理制的市憲，大抵規定：市用材料和物品須由購料總機關購買之，所訂合同必須公開，各局簿記必須統一，市議員不得與市政府有營業關係，市議會必須舉行公開會議。

市經理制為市委員會制之改進的形式，有下列三種優點：（一）成立行政機關，並由專家主持之。（二）行政分局執行，但設有調劑機關。（三）設置較大的議會，藉以代表多數民衆利益。總之此制既能分工，又能集權，一方面可以符合民治精神，一方面又可以維持行政效率，故美人稱之為最優形式。

參考書

I The Forms of City Government:

W. B. Munro, The Government of American Cities. 1929.

J. Wright, Readings in Municipal Government. 1924.

W. Anderson, American City Government. 1925.

C. C. Maxey, Readings in Municipal Government. 1924.

II. Mayor and Council Plan:

R. M. Story, American Municipal Executive. 1918.

B. Whitlock, Forty Years of it. 1925.

T. L. Johnson, My Story. 1911.

See Munro, Wright, Anderson and Maxey.

III. The Commission Plan:

T. S. Chang. History and Analysis of the Commission and City Manager Plans of Municipal Government. 1918.

L. T. Beman, Current Problems in Municipal Government. 1923.

H. Bruère, New City Government. 1916.

W. K. Clute, The Law of Modern Municipal Charters. 1920.

See Munro, Wright, Anderson and Maxey.

IV. The City Manager Plan

H. A. Toulmin, The City Manager. 1915.

C. E. Righter, The City Manager Plan in Dayton. 1919.

T. S. Chang, History and Analysis of the Commission and City Manager Plans. 1918.

E. A. Fitzpatrick, Experts in City Government. 1918.

See Munro, Wright, Anderson and Maxey.

第五節　哥倫比亞區域(The District of Columbia)

自革命戰爭開始，直至擬訂憲法時期，除短期內因小部革命軍士之壓迫，(索餉)國會暫時遷往 Princeton 外，其集會地點則在 Philadelphia。此項意外事件，使一七八九年之憲法委員，聯想到新都所在地以不受任何州政府之統治爲原則。根據馬迭生 (Madison) 之建議，憲法記載合衆國政府所在地以十英里對方爲限，若有任何一州隨意割讓此種區域，並爲國會所接受，則以之爲新都，直受聯邦政府之管理，國會行使獨有立法權。憲法雖有此項記載，當時國會並未選定新都，恐引起州際間之猜忌，致使憲法失敗。國會於採取憲法後，第一次開會時期，討論首都問題，南北各州代表辯爭甚烈，結果雙方同意選定哥倫比亞區域，於一八〇〇年將政府機關移往該處。最初維持該地原有地方政府，官吏由居民所推選，但該地行政腐敗，並虛擲公款，國會始決定干涉，於一八七四年廢除該區內地方自治政府，規定委任委員會以管理之。

直至今日，哥倫比亞區域之行政，由委員三人主持之。其中委員二人，由總統從地方人民中委任之，並須得參議院之同意，委員任期三年，兩大黨各有代表一人。第三個委員則由總統從國家軍隊工程團 (The Engineer Corps of the United-States Army) 內委派一人充任，該委員之官階，須在 Captain 以上，並派該團下級官

吏協助之。委員會權力甚大，委任全部市官吏，監視公共事業；如街道，飲水，警察，消防，學校，公濟之類，並可訂立關於保護生命財產衛生上各種法令，各委員管理數部，如工程委員則管理街道，飲水，陰溝，公園，電火之類。

適用於此區之法律，雖全由委員所建議，均由國會所擬訂，進行政府之各項支用亦然。委員編訂每年預算，提交國會委員會，委員會研究各項條款，可隨意變更之，然後報告國會，由國會通過支用案，與以法律根據。全部支用之半數，由國庫支出，其餘半數則取之於地方稅。區內大部財產，屬之聯邦政府，均不納稅，所以聯邦政府擔任一部分費用。

哥區內居民全無選舉權，因該區既不推選總統選舉人，亦無參衆兩院代表，且無市長和市議員。居民若欲行使投票權，僅可在其他區域取得合法的住戶資格。通常擔任聯邦職務之官吏，旅居首都時，仍保留其原有合法籍貫，至選舉時期復返原州投票，但生於華盛頓者，則不能享受此項權利矣。

參考書

L. F. Schmeckebier, The District of Columbia. 1928.

W. F. Dodd, The Government of the District of Columbia. 1909.

第六節　地方政府和州政府之關係

美國地方政府係指道，市，鎮，村各級政府而言，均由州政府所成立●各級政府所行使的權力，均得之於州法律．並受州機關之管理州政府授權力與地方政府，在使其主持地方行政，州政府可隨意擴大或減削其權力，並可收回其權力。

不過州立法機關管理市政府之權力，究非絕對的，通常受有兩種限制：（一）聯邦憲法對於州立法機關之權力上的限制，（二）各州憲法所規定對於州立法機關之限制。根據聯邦憲法，國會和州議會除給予公平賠償外，均不得移私產而為公用；州立法機關亦不得剝奪任何公民享受法律保護之權。實際州立法機關所受各州憲法之限制尤多，大底涉及道市憲章和擬訂憲章之方法。在有些州內，州立法機關不得以特別法案授予憲章；在其他州內，憲法規定憲章統由特別法案授予之。有些州憲法規定須得當地人民同意後，始得變更地方憲章。其他州憲法擔保地方選民有自訂憲章之權，並於多數通過後實施之，換言之：可以採取自治憲章(home-rule charter)。

當然州政府與道政府和市政府三方面之關係，不盡相同，故有分別敘述之必要。又州政府管理地方政府，不限於立法方面，行政監督亦至重要。下列各段之事實，係採取概括的陳述，原則上當無大謬，事實上則不盡確切。因

美國地方政府系統，各州不一；而州政府與地方政府之關係，亦因時隨地而異；且以篇幅關係，不能一一盡述，簡略和籠統之弊在所難免。

以市政府和州政府兩間之關係言，則與採定市憲和市憲的性質至有關係。例如紐約州最初將全州城市分爲各種階級，州議會所通過之法律適用於全級各市。亦可通過特別議案適用於一市，但於該項議案通過後，須交與有關係之市政府通過之，市政府若能接受，則將該項議案提交州長簽字。市政府若不願接受，則退還該項議案，州議會必能重行通過，始能發生效力。此種辦法進行不甚順利，因州立法機關通過多種特別法律，而未爲市政府所接受；市政府所提出之議案，又遭州立法機關所否決。

至一九一四年，紐約州立法機關鑒於市政府之要求，通過任選市憲法(optional charter law)，規定二三級城市，可由該項法律所列舉六種市憲中任意採擇一種。小市頗有利用此種機會而採用新市憲者。此外尚有其他數州通過此項法律。通常州議會通過普通市政法，附有數種不同的市憲規定，各市可以根據民意採用任何一種。

任選市憲法未能滿足市民之要求，市政府繼續請求特別權利，以適合各市之特殊需要。結果有些州採取自治市憲系統(The Home-rule system)。現今採取自治市憲者有十三州。各州憲法和法律上之條款，至不相同。在有些州內，於採用新市憲或修正舊市憲之前，須有規定選民數目提出該項呈文；在其他州內，須由市議會建議；

在 Minnesota 州，則由區法院 (district court) 法官建議。除最後一州外，市憲的編訂，實際由委員會負責主持，委員均由民選。市憲擬訂後，交由選民票決之，贊成之票數多，即爲有效。在少數州內，市憲尙須提交州長簽字，州長並可否決之。在多數州內，市憲須經州議會通過。通常州長和州議會對於市民所表決之自治市憲，多不干涉。至於自治憲章之修正案，通常用呈文提出，再由選民票決之，不須另組委員會。

市憲委員會於編訂市憲時，未可自由釐訂，市憲內各種條款，不得與州憲法或州法律相抵觸。例如州憲法若規定市官吏應由選任，市憲不能規定爲委任；州憲法規定學校應由教育局管理之，市憲不能廢棄教育局，而委托市議會主持之。惟關於純粹地方事務，市憲委員會始有相當的自由。且地方事務和公共事務並無明顯的分野，亦不能完全根據法庭的判詞以斷定之。關於警察，選舉，公用，租稅上各項事務，通常認爲公共事務，涉及此類事項上之市憲條款，若與州法律相抵觸，則爲無效。在少數州內，憲法明白規定有地方性質之事務，不過州市兩間之利益關係既深且切，難有斬截的分類，且新職權時時發現，頗難斷定其何屬。

以其他各級地方政府言，州政府的管理權尤爲廣泛。州政府可以成立新的道鎮村之類，規定其政府的組織，官吏的任命方式，及其可行使之職權；並隨時變更其職權，致使地方政府上各種法律異常繁複，導成立法上的混亂和職權上的衝突。因此州憲法中附有限制州議會的權力上之條款，以保障當地人民之權利。例如有些州憲法規定在成立新道，或變更舊道的疆界之前，須得道內選民之同意。在少數州內，如 California 和 Maryland 之

類，道的居民可以推選道憲委員會，擬訂道憲，自訂其政府組織，交由民衆票決之。由此可知道自治運動，已繼市自治運動而起矣。

以上所述各點，爲州政府對於地方政府之立法管理，通過法典憲章普通法律或特別法律以管理之。最近尙另有管理方法，卽所謂行政管理，是由州官吏部局委員會之類，行使法律所賦予的權力，以管理地方機關。按五十年前，美國尙無所謂行政管理，至二十世紀初期，始逐漸擴展。最近州政府大抵成立各種部局或委員會，以監視市內文官職務，衞生，教育，公用，財政，公濟等項工作，州機關對於市公用之管理尤嚴，地方政府幾無權力可言。

行政管理始於州政府成立有顧問效用的機關，其職責在採集各種消息，並通告有關係各級地方政府，以備採用。地方官吏多有專門職責，而當選人員不盡爲專門人才，且任期甚短，缺乏經驗，雖欲改進地方，苦於無從着手；州政府既成立各部，對於地方各部行政，乃可與以指導。最初州行政各部雖與地方政府以指導，地方機關非必採納，故州政府進一步規定地方機關在固定事務方面，必須接受其建議，否則可取消其補助金。在有些州內，州機關有撤換地方衞生官和估値員之權；亦有地方警察長須由州機關委任之，並得撤換之。

行政管理所以逐漸進展，端因立法管理不能應合近代之需要，法律爲硬性，而社會狀況則變幻莫測，有非硬性的法律所能整治者。較優的辦法在將整治的權力，授予一部或一局，除須符合法律之規定外，該項機關可以根據特別情形，而處理各個問題。例如州政府不必規定各地方政府應建築某種形式的下水道，但可規定地方政府

之下水道的式形，以能得州衛生部批准者爲限。州政府不必通過統一的簿記法，可以規定各地方政府之簿記，以能得州政府通過者爲標準。行政管理富有彈性，可以隨時適應變化的狀態，Prof. Munro認爲行政管理在美國尚有進展之形勢。

參考書

1. H. L. McBain, Law and Practice of Municipal Home Rule. 1916.
2. W. Anderson, American City Governmenn. 1925.
3. E. Kimball, State and Municipal Government. 1922.
4. W. F. Dodd, Principles of American State Government. 1922.
5. J. M. Mathews, American State Government. 1924.
6. W. T. Arndt, The Emancipation of the American City. 1917.
7. F. J. Goodnow, Municipal Home Rule 1903.